Deutscher Bundestag **Drucksache 17/9100**

17. Wahlperiode 24. 04. 2012

Unterrichtung

durch den Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit

Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2010 und 2011

Inhaltsverzeichnis

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz und die Informationsfreiheit vom 24. April 2012 gemäß § 12 Absatz 3 des Informationsfreiheitsgesetzes in Verbindung mit § 26 Absatz 1 Satz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes.

Seite

Seite

Seite

Abbildungsverzeichnis

Verzeichnis der Kästen

Seite

1 Einführung

Die großen gesellschaftlichen Debatten der vergangenen Jahre waren stets auch Diskussionen über mehr Transparenz, Offenheit und Demokratie. Ob bei der Bewältigung der Euro-Krise, der Amtsführung höchster politischer Repräsentanten oder der Planung öffentlicher Infrastrukturprojekte: Die Bürgerinnen und Bürger erheben den Anspruch auf umfassende Information und weitreichende Mitgestaltung von Entscheidungen.

Nutzen, Gefahren und Grenzen der Transparenz sind in den beiden Berichtsjahren sehr intensiv diskutiert worden.

Die Internetplattform „Wikileaks“ veröffentlichte hunderttausende, zum großen Teil geheime Unterlagen der US-Regierung. Das Spektrum reicht von der Offenbarung oftmals banaler, mitunter peinlicher Notizen amerikanischer Diplomaten zu Gesprächen mit „interessanten“ und „wichtigen“ ausländischen Gesprächspartnern bis hin zur Preisgabe von Konfidenten in Krisen- und Kriegsgebieten, die anschließend um ihr Leben fürchten mussten, und zur Veröffentlichung eines „Killvideos“, das extralegale Tötungen dokumentiert.

Innenpolitisch war der Bundespräsident bohrenden Fragen ausgesetzt, insbesondere zu seinem Informations- und Transparenzmanagement. Auch wenn das Interesse an der Person des Bundespräsidenten als höchstem Staatsrepräsentanten besonders ausgeprägt ist, ist dies Ausdruck einer allgemein gewandelten Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Amtsträgern und anderen Politikern. Dabei geht es nur vordergründig um die Frage, welche Angebote hohe Repräsentanten unseres Staates von Dritten annehmen dürfen. Vielmehr ist auch die Frage nach den Grenzen der Transparenz und dem Schutz der Privatheit zu diskutieren, die herausgehobenen Amtsträgern auch dann zusteht, wenn sie als Personen der Zeitgeschichte verstärktem öffentlichen Interesse ausgesetzt sind.

Gäbe es eine Apparatur, die zum Messen und Austarieren von Privatsphäre und Datenschutz auf der einen und Transparenz und Informationsfreiheit auf der anderen Seite diente, so hätte dieser Seismograph im Berichtszeitraum starke Erschütterungen und Pendelbewegungen angezeigt und sich auch im Frühjahr 2012 noch nicht beruhigt.

Die Erschütterungen dieser mitunter auch polemisch geführten Diskussion sind starke Lebenszeichen einer vitalen Demokratie, in der „nichts unter den Tisch gekehrt wird“. Wesentliche Fragen des Amtsverständnisses und der Reichweite der Pressefreiheit werden eben nicht in kleinen, hermetisch abgeschlossenen Zirkeln diskutiert und „per Ordre de Mufti“ entschieden, und das ist gut so!

Kasten zu Nr. 1

Keine Demokratie ohne Transparenz und Kontrolle!

„Es gibt keine Demokratie ohne Transparenz und Kontrolle. Aber Demokratie ist mehr als der Anspruch auf Transparenz. Ohne kritische Beobachtung geht es nicht, aber ein auf Dauer gesetztes Misstrauen zerstört nicht nur jede persönliche Beziehung, sondern macht auch die Wahrnehmung öffentlicher Mandate unmöglich.“ (Prof. Dr. Norbert Lammert, Präsident des Deutschen Bundestages, Januar 2012)

Das Spannungsverhältnis von Transparenz einerseits und Datenschutz und Privatsphäre andererseits tritt aber auch an anderer Stelle zutage. Angestoßen durch grundlegende Monographien über die Verwicklung deutscher Richter und Beamter in das NS-Unrechtsregime und die Diskussion über die Entschädigung von Zwangsarbeitern sowie die Errichtung der Stiftung „Erinnerung, Verantwortung und Zukunft“ haben sich mehrere große Bundesbehörden entschlossen, das Thema aufzuarbeiten (vgl. auch Nr. 3.3.2).

Wissen ist der Treibstoff der modernen Informationsgesellschaft, deren Informationsbestände auch im staatlichen Bereich immer mehr zunehmen. Diese Informa-

tionsbestände sind etwa als Planungsdaten auch für eine effektive Partizipation und für die politische Meinungsbildung unverzichtbar. In vielen Fällen geht es den Informationsinteressenten nicht allein um die bloße Kenntnisnahme, sondern um die Bewertung von Abwägungs- und Entscheidungsprozessen. Gerade bei komplexeren wirtschaftlichen und technischen Zusammenhängen reichen hierfür „Hardcopies" von Dokumenten und Akten nicht aus, denn diese lassen sich nicht per Computer weiterverarbeiten. Staatliche Daten sollten deshalb in strukturierter Form barrierefrei und in jeder Hinsicht nutzerfreundlich aufbereitet und zur Verfügung gestellt werden.

Dass dies auch in Zeiten knapper Kassen effektiv möglich ist, zeigt das Open-Data-Projekt der Hansestadt Bremen. Bund und Länder sind dabei, die Zielvorgaben für und die Umsetzung von Open Government und Open Data in Deutschland zu formulieren (vgl. Nr. 2.4). Die EU-Kommission hat das Thema mit ihrer „digitalen Agenda" aufgegriffen (vgl. Nr. 2.5). Es ist klar, dass dieser nur auf den ersten Blick „technische" Themenkomplex meine Mitarbeiter und mich in den nächsten Jahren zunehmend beschäftigen wird.

Seit dem Inkrafttreten des IFG sind inzwischen mehr als sechs Jahre vergangen. In meinem ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich 2008 zuversichtlich die Erwartung formuliert, dass viele Zweifelsfragen und Unsicherheiten der Anfangszeit in den nächsten Jahren geklärt würden. Auch wenn längst noch nicht alle Rechtsfragen obergerichtlich oder gar höchstrichterlich entschieden sind, sind die weißen Flecken auf der Landkarte des Informationszugangsrechtes inzwischen kleiner geworden. Besonders hervorheben möchte ich die Klarstellung des Bundesverwaltungsgerichts zur der Anwendbarkeit des IFG auch auf Regierungstätigkeit (vgl. auch Nr. 3.2.1).

Der Deutsche Bundestag hat die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer mit der Durchführung der Evaluation des IFG beauftragt (vgl. Nr. 2.3). Unabhängig davon sehe ich Gesetzgebungsbedarf zum Beispiel bei der kritischen Überprüfung der oftmals unklaren, zudem teilweise redundanten Ausnahmetatbestände des IFG. Das Informationszugangsrecht sollte ferner durch Integration des IFG, des Umweltinformationsgesetzes und des Verbraucherinformationsgesetzes in ein einheitliches Gesetz optimiert werden (vgl. Nr. 2.7).

Ich bin zuversichtlich, dass wir die Informationsfreiheit in Deutschland in den nächsten Jahren ein deutliches Stück voran bringen können.

Peter Schaar

2 Informationsfreiheit weiterentwickeln!

2.1 Die Informationsfreiheit gehört ins Grundgesetz

Demokratie und Rechtsstaat können sich am besten dann entfalten, wenn die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Informationsfreiheit wäre ein wichtiger Schritt zu mehr Transparenz und Demokratie.

Das Grundgesetz schreibt den ungehinderten Zugang zu allgemein zugänglichen Quellen fest. Das war die notwendige Antwort auf die Informationsbeschränkungen während der Zeit des Nationalsozialismus.

Artikel 5 Absatz 1 Satz 1 GG gibt Jedermann das Recht, „sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Diese Bestimmung gewährleistet aber keinen Anspruch gegenüber staatlichen Stellen auf Eröffnung einer bestimmten Informationsquelle. Das Grundrecht ist gegenwärtig vielmehr lediglich ein Abwehranspruch gegen staatliche Eingriffe. Die Zugänglichkeit der Informationsquelle wird von diesem verfassungsrechtlichen Abwehrrecht vorausgesetzt und nicht – im Sinne eines Teilhabeanspruches – begründet. Lediglich im Land Brandenburg hat das Informationszugangsrecht schon vor 20 Jahren Verfassungsrang erhalten, offensichtlich eine Reaktion auf die Praxis der Informationsverweigerung staatlicher Stellen der ehemaligen DDR. Dagegen gibt es in anderen Bundesländern (Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen) nicht einmal Informationsfreiheitsgesetze.

Die Zugänglichkeit amtlicher Informationen wird derzeit nur durch einfaches Gesetz, nämlich durch die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder geregelt, und damit nicht auf der verfassungsrechtlichen Ebene. Erhebliche Einschränkungen, ja sogar die Abschaffung des Informationszuganges auf einfachgesetzlicher Ebene wären damit nicht „per se“ verfassungs- und grundrechtswidrig.

Der fehlende Verfassungsrang des freien Informationszugangs wirkt sich aber auch bei der Anwendung des IFG aus. Anträge auf Informationszugang gegenüber einer Behörde scheitern häufig daran, dass Dritte ihre Einwilligung in den Informationszugang verweigern, weil sie ihre Rechte verletzt sehen. Vielfach werden verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen, insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, als Gründe für die Ablehnung von IFG-Anträgen angeführt. Der Antragsteller befindet sich hier schon deshalb in der schwächeren Position, weil er sich (noch) nicht auf ein Grundrecht, sondern nur auf eine einfachgesetzliche Regelung berufen kann.

Ich trete deshalb dafür ein, den individuellen Anspruch auf Informationsfreiheit als Grundrecht auszugestalten. Ein explizites Grundrecht auf Informationszugang, ergänzt durch eine Verpflichtung der Bundesbehörden zu proaktiver Informationspolitik, würde die geltende Regelung in Artikel 5 des Grundgesetzes weiterentwickeln. Dabei geht es mir allerdings nicht um einen allgemeinen Vorrang des Informationszugangsanspruchs vor anderen Rechtspositionen. Vielmehr würde erst durch eine verfassungsrechtliche Verankerung des Informationszugangsanspruchs eine echte Abwägung mit anderen Grundrechten ermöglicht, wie er in anderen Rechtsordnungen bereits erfolgt („Public Interest Test“, vgl. Nr. 2.2)

Mit ihrer Entschließung vom 28. November 2011 haben die Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern ein deutliches Zeichen für eine verfassungsrechtliche Stärkung des freien Informationszuganges gesetzt.

Kasten zu Nr. 2.1

Entschließung der 23. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. November 2011

„Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen“

Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Bund und Länder müssen ihre Bemühungen weiter verstärken, für mehr Transparenz staatlichen Handelns zu sorgen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Informationsfreiheit ist geboten.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland tritt dafür ein, den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in das Grundgesetz und die Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – aufzunehmen. Staatliche Stellen müssen die ihnen vorliegenden Informationen grundsätzlich öffentlich zugänglich machen.

2.2 Sechs Jahre IFG – eine Zwischenbilanz

Sechs Jahre nach Inkrafttreten des IFG hat die Rechtsprechung wichtige Fragen geklärt. Zugleich wird immer deutlicher, dass der Gesetzgeber die Regelungen des Informationszuganges optimieren muss.

Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes gilt seit dem 1. Januar 2006. Im Vergleich zu den Regelungen anderer Länder wie etwa Schweden (seit 1766) oder den USA (seit 1966) ist das deutsche IFG eher ein Nachzügler.

Trotzdem braucht es Zeit, um Verwaltungen und Öffentlichkeit mit den neuen Regelungen vertraut zu machen. Behörden müssen lernen, dass eine obrigkeitlich geprägte strikte Abschottung der Verwaltungsarbeit nicht mehr zeitgemäß ist. Die Bürgerinnen und Bürger wiederum müssen mit den neuen Rechten vertraut werden.

Ich wünsche mir, dass der Prozess zur Verbesserung der Transparenz noch dynamischer wird und erheblich an Fahrt gewinnt. Die Rahmenbedingungen für einen solchen „Transparenzschub“ haben sich verbessert. Nach den jüngsten Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts gilt das IFG grundsätzlich für die gesamte Tätigkeit der Bundesministerien. Die beiden Urteile vom 3. November 2011 (– 7 C 3.11 – und – 7 C 4.11 –) sind Meilensteine der Entwicklung. Ihre Bedeutung geht weit über die Ein-

zelfälle hinaus. Klipp und klar hat das höchste deutsche Verwaltungsgericht der Bundesregierung ins Stammbuch geschrieben, dass eine Unterscheidung zwischen dem Verwaltungshandeln und dem vom Informationszugangsanspruch ausgenommenen Regierungshandeln im Gesetz nicht angelegt ist und der Informationszugang grundsätzlich auch für die Regierungstätigkeit eröffnet ist (vgl. Nr. 3.2.1).

Die Lücken und Schwächen des Informationszugangsrechtes kann die Rechtsprechung allein aber nicht überwinden. Hier ist auch die Legislative gefordert. Ich appelliere deshalb an den Gesetzgeber, die nötigen Reformschritte einzuleiten und einen umfassenden Master-Plan für mehr Transparenz zu entwickeln. Dabei zeichnen sich folgende wichtige Handlungsfelder ab:

– Das Gebot umfassender Transparenz muss eine verfassungsrechtliche Maxime staatlichen Handelns auf allen Ebenen werden. Wir brauchen das Grundrecht auf Information im Grundgesetz (vgl. Nr. 2.1).

– Die Regelungen des Informationszuganges sollten darüber hinaus vereinheitlicht und ihr Anwendungsbereich deutlich ausgeweitet werden. Dabei sind Ausnahmeregelungen enger und präziser zu fassen, Verfahrensvorschriften und Kostenregelungen bürgerfreundlicher auszugestalten.

– Alle Behörden des Bundes sollten von sich aus so viele Informationen wie möglich gut aufbereitet und kostenfrei für die Nutzer öffentlich machen.

– Neue Bereichsausnahmen oder sonstige Einengungen des freien Informationszuganges sind dagegen nicht geboten.

1. Informationsfreiheit ins Grundgesetz!

Wie von der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) am 28. November 2011 gefordert, sollte die Informationsfreiheit im Grundgesetz verankert werden (vgl. Nr. 2.1). Bei einer solchen Stärkung des Informationsanspruchs müssten die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen Dritter künftig stets mit dem neuen Grundrecht auf Informationszugang und dem öffentlichen Transparenzinteresse abgewogen werden, also immer ein „Public Interest Test“ erfolgen (s. Kasten).

2. Harmonisierung und Zusammenfassung der Regelungen des Informationszuganges, Optimierung der Verfahrensregelungen

Die bislang zersplitterte und teilweise uneinheitliche Gesetzgebung zur Informationsfreiheit in Bund und Ländern bedarf generell der Harmonisierung. In einem ersten Schritt sollte zunächst die Zusammenlegung des Informationsfreiheits- und des Umweltinformationsgesetzes des Bundes angestrebt werden, schon weil die Abgrenzung im Einzelfall oftmals Schwierigkeiten bereitet. Das europarechtlich geprägte UIG gewährt einen großzügigeren Informationszugang als das IFG. Anders als das IFG, verlangt es stets eine Abwägung zwischen dem „öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe“ und den von Drittbetroffenen geltend gemachten schutzwürdigen Interessen (vgl. §§ 8 und 9 UIG). Mit der Zusammenfassung von IFG und UIG könnte ein starker „Transparenzschub“ ausgelöst werden (vgl. auch Nr. 2.7).

Reformbedarf besteht bei den Regelungen des IFG-Verfahrens. Bürgerinnen und Bürger warten oft zu lange auf die Bearbeitung ihres Antrages. Vielfach kommt nicht einmal eine Zwischennachricht, dass sich die Bearbeitung verzögert, weil Dritte zu beteiligen sind oder der Sachverhalt ungewöhnlich komplex ist.

Ich empfehle deshalb die Einführung einer verbindlichen gesetzlichen Frist anstelle der bisherigen Soll-Vorgabe für die Bearbeitung der Anträge auf Informationszugang. Ein solches „Fristenmodell“ enthält bereits § 3 Absatz 3 UIG, der eine Bearbeitungsfrist von einem Monat vorgibt. Diese Frist kann bei schwierigen Fällen um einen weiteren Monat verlängert werden.

Es sollte auch geprüft werden, ob eine wirtschaftliche Sanktionierung für eine schleppende Bearbeitung der Anträge angeraten ist. Warum sollen Bürgerinnen und Bürger die volle Gebühr oder den Auslagenersatz bezahlen, wenn die Behörde zu langsam arbeitet?

Reformbedarf besteht auch bei der Handhabung von Widerspruchsverfahren, insbesondere für Fälle, in denen der Antragsteller Widerspruch gegen eine (teil)ablehnende Entscheidung einlegt und mich parallel nach § 12 Absatz 1 IFG um Überprüfung und Unterstützung bittet. Sofern der Antragsteller dies beantragt, sollte das Widerspruchsverfahren ausgesetzt werden, bis ich meine Prüfung abgeschlossen habe.

3. Für eine Verwaltungskultur der aktiven Transparenz

Ein unerlässlicher weiterer Schritt zur Weiterentwicklung des Informationszugangsrechts sind verbindliche gesetzliche Veröffentlichungspflichten für öffentliche Stellen. Zu einer neuen Verwaltungskultur der aktiven Transparenz gehört auch, dass der Zugang zu Behördeninformationen nicht immer erst auf Antrag gewährt wird; Verwaltungsinformationen sind proaktiv und nutzerfreundlich strukturiert bereit zu stellen (Open Data). Das Internet bietet hierfür eine gute Plattform. Die notwendigen Regelungen sollten im Informationsfreiheitsgesetz verankert werden (vgl. Nr. 2.4).

Verträge mit der öffentlichen Hand – (insbesondere) im Bereich der Daseinsvorsorge – sind grundsätzlich öffentlich zu machen. Wer mit dem Staat Verträge schließt, sollte sich der Transparenz nicht mit dem Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entziehen können.

Ich hoffe, dass auch die bei Redaktionsschluss noch laufende Evaluation des IFG wichtige Impulse für eine umfassende Novellierung des Informationsfreiheitsrechtes bringen wird.

4. Informationszugang ausweiten und nicht einschränken

Im 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit habe ich über den Versuch berichtet, eine Bereichsausnahme für

die Behörden im Bereich der Finanzdienstleistungsaufsicht zu schaffen (vgl. 2. TB Nr. 2.3.1.4). Dieser Vorstoß ist zum Glück gescheitert.

Ich appelliere an die Bundesregierung und den Bundestag, derartige Überlegungen nicht erneut aufzunehmen und auf weitere Bereichsausnahmen oder sonstige Beschränkungen des freien Informationszuganges in diesem oder anderen Aufgabenbereichen zu verzichten.

Vielmehr sollten die jüngsten Diskussionen über die Zurückhaltung von Unterlagen über die Rolle des Bundesamts für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes bei der Verfolgung nationalsozialistischer Täter in den 1950er Jahren den Gesetzgeber veranlassen, über die Aufrechterhaltung von § 3 Nummer 8 IFG nachzudenken, wonach gegenüber den Nachrichtendiensten des Bundes generell kein Anspruch auf Informationszugang besteht.

Kasten zu Nr. 2.2

Public Interest Test

Der Public Interest Test hat sich zum Beispiel im englischen Recht und auch im europäischen und im deutschen Umweltinformationsrecht bewährt.

In Großbritannien lässt der „Freedom of Information Act 2000“ in bestimmten Fällen eine Abwägung des öffentlichen Informationsinteresses mit staatlichen und privaten Vertraulichkeitsinteressen zu. Der Public Interest Test findet allerdings in einer Reihe von Fällen nicht statt, in denen absolute Ausschlussgründe entgegenstehen.

Der Public Interest Test hat in Artikel 4 Absatz 2 Satz 2 Eingang in die Richtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen gefunden. Der Erwägungsgrund 16 der Richtlinie sieht den Informationszugang als Regelfall vor. „Die Gründe für die Verweigerung der Bekanntgabe sollten eng ausgelegt werden, wobei das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe gegen das Interesse an der Verweigerung der Bekanntgabe abgewogen werden sollte.“ (Erwägungsgrund 16, Satz 2)

Das Umweltinformationsgesetz des Bundes setzt diese Richtlinie in deutsches Recht um und sieht sowohl in § 8 Absatz 1 und 2 als auch in § 9 Absatz 1 und 2 jeweils eine Abwägung mit dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe vor.

Der Public Interest Test ist also dem deutschen Recht keineswegs fremd. Er sollte deshalb endlich auch in das IFG übernommen werden. Mit dem Public Interest Test würde die Informationsfreiheit nachhaltig gestärkt. Damit würden grundsätzlich auch die Informationen zu Geschäftsbeziehungen des Staats mit privaten Unternehmen zugänglich, da hier im Regelfall ein überwiegendes öffentliches Informationsinteresse anzunehmen ist.

2.3 Evaluation des IFG

„Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.“(§ 14 IFG)

Die Unterrichtungspflicht der Bundesregierung und die Evaluierungsverpflichtung, die der Bundestag der Bundesregierung bzw. sich selbst mit dem § 14 IFG auferlegt hat, knüpft an die – ursprünglich im Gesetzentwurf vorgesehene – Befristung des IFG an. Das Gesetz sollte nach fünf Jahren außer Kraft treten, soweit nicht vorher seine Verlängerung vom Parlament beschlossen wurde. Diese Regelung wurde in der Spätphase der parlamentarischen Beratung wieder gestrichen; § 14 IFG blieb allerdings in Folge eines redaktionellen Versehens unverändert, so dass nunmehr die Unterrichtungs- und Evaluationsverpflichtung verbindlich formuliert, aber die jeweilige konkrete „Terminvorgabe“ entfallen ist.

Die Bundesregierung hatte § 14 IFG für gegenstandslos gehalten, weil Unterrichtung und Evaluation nur im Zusammenhang mit einer Verlängerungsentscheidung sinnvoll seien. Auch wenn man geteilter Meinung sein kann, ob eine zeitnahe Evaluierung formell vorgeschrieben ist, begrüße ich es ausdrücklich, dass der Innenausschuss des Deutschen Bundestages im Frühjahr 2011 das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer mit der wissenschaftlichen Evaluation des IFG beauftragt hat. Am Sinn einer solchen Gesetzesfolgenerforschung sollten eigentlich keine Zweifel bestehen, denn sie vermittelt dem Gesetzgeber wissenschaftlich fundierte Einsichten, die ansonsten nur schwer zu gewinnen sind. Im Übrigen möchte ich darauf hinweisen, dass ich auch in anderen Bereichen für eine intensivere Nutzung des Instruments der wissenschaftlichen Gesetzesevaluation eintrete, insbesondere dort, wo in Grundrechte eingegriffen wird, etwa bei den zur Terrorismusbekämpfung nach 2001 beschlossenen Befugniserweiterungen für die Sicherheitsbehörden (vgl. hierzu meinen 23. TB zum Datenschutz Nr. 7.1.1).

Bei der Evaluation des IFG soll untersucht werden, inwieweit die in der Gesetzesbegründung umschriebenen Ziele – insbesondere die verbesserte Transparenz staatlichen Handelns – tatsächlich erreicht worden sind, und ob und gegebenenfalls welche unerwarteten Folgen und Nebenwirkungen sich bei der Implementation des IFG ergeben haben. Weitere Fragen der Evaluation beziehen sich auf die strukturellen Wirkungen des IFG auf die Aufbau- und Ablauforganisation der Bundesverwaltung und auf das Kommunikations- und Informationsverhalten von Bundesbehörden gegenüber Bürgerinnen und Bürgern.

Eine solche Evaluation stellt weder für das Speyrer Forschungsinstitut noch für das Informationsfreiheitsrecht insgesamt eine Premiere dar. So wurden das Bremer IFG, das Landes-IFG Mecklenburg-Vorpommern und das Verbraucherinformationsgesetz des Bundes (vgl. Nr. 2.8) wissenschaftlich evaluiert. Das Speyrer Forschungsinstitut selbst hat erste Evaluationserfahrungen in diesem Be-

reich mit der 2009 vorgenommenen Überprüfung des rheinland-pfälzischen IFG gewonnen.

Die aktuelle Untersuchung zum Bundes-IFG verbindet eine sozialwissenschaftlich-empirische mit einer rechtswissenschaftlichen Analyse.

In der rechtswissenschaftlichen Analyse soll zunächst der Anwendungsbereich des Gesetzes überprüft werden, d. h. für welche „klassischen" Verwaltungsbehörden, für welche sonstigen Bundesorgane und -einrichtungen sowie für welche natürlichen und juristischen Personen, die von staatlichen Stellen zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben eingesetzt werden, das IFG Anwendung findet. Hier dürfte insbesondere auch die grundlegende Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 zur Anwendbarkeit des IFG auch für den Bereich der „Regierungstätigkeit" eine wichtige Rolle spielen (vgl. Nr. 3.2.1).

Einen besonderen Schwerpunkt der juristischen Analyse sollen die Ausnahmevorschriften der §§ 3 bis 6 IFG bilden. Dies ist mit Blick auf die sich teils überschneidenden, nicht durchgängig klar definierten und in der Praxis mitunter vorschnell herangezogenen Regelungen und die (im Zweifel) extensive Auslegungspraxis der Behörden nachdrücklich zu begrüßen.

Ferner soll untersucht werden, inwieweit anderweitige Regelungen, etwa das Umweltinformationsgesetz, als speziellere Regelungen Vorrang vor dem IFG haben und inwieweit es zu Überschneidungen der Anwendungsbereiche des IFG und anderer Regelungen des Informationszuganges kommen kann.

Im Rahmen der sozialwissenschaftlich-empirischen Analyse soll die praktische Anwendung des IFG untersucht werden. Hierzu hat das Forschungsinstitut zunächst von Juni bis September 2011 bei den öffentlichen Stellen des Bundes mittels eines Fragebogens (nicht personalisierte) Daten zu den IFG-Antragszahlen, Antragsgegenstände und Antragstellern, Gebühren und Rechtsbehelfsverfahren sowie zu den Auswirkungen auf Verwaltungsstrukturen und Informationspolitiken der Verwaltung erhoben.

Ergänzend zu dieser Behördenabfrage soll eine Befragung von IFG-Antragstellern durchgeführt werden. Hierbei habe ich mich für eine datenschutzkonforme Ausgestaltung und Durchführung eingesetzt.

Ferner ist (nach Telefon-Interviews mit repräsentativ ausgewählten Bundesbehörden) eine stichprobenartige Analyse von IFG-Verfahrensakten vorgesehen. Hier sollen vertiefte Erkenntnisse über den Verlauf von Entscheidungsprozessen bei IFG-Antragsverfahren und Informations- und Kommunikationsprozessen zwischen Behörden und Antragstellern gewonnen werden.

Schließlich soll auch auf der Grundlage meiner ersten beiden Tätigkeitsberichte zur Informationsfreiheit sowie ggf. ergänzender Informationen aus Verfahrensakten meine Funktion als Ombudsmann untersucht werden.

Das Evaluationsergebnis soll dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages im Frühjahr 2012 vorgelegt werden.

2.4 Open Government

Open Government ist derzeit in aller Munde. Doch was ist Open Government überhaupt und welche Chancen sind damit verbunden?

Open Government bezeichnet, kurz gesagt, die Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Wissenschaft. Dies soll durch ein konstruktives Zusammenspiel von Transparenz, Partizipation und Kooperation geschehen.

Für die Informationsfreiheit von zentraler Bedeutung ist die verbesserte Transparenz. Dabei geht es weniger um die reaktive Offenlegung von Informationen, die bisher im IFG im Vordergrund steht, sondern die – pro-aktive – Offenlegung von Informationen, Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen der öffentlichen Hand. Die Grundlagen von Entscheidungen in Politik und Verwaltung, Informationen über die Verwendung finanzieller Mittel und über Verantwortlichkeiten der Entscheidungsträger sollen auf öffentlichen Informationsplattformen – vor allem über das Internet – bereitgestellt werden. So soll das Handeln von Politik und Verwaltung den Bürgerinnen und Bürgern verständlich gemacht und von diesen nachvollzogen werden können sowie – im Idealfall – eine fundierte gesellschaftliche Diskussion in Gang gesetzt und eine effektive, weil informierte Partizipation ermöglicht werden.

Das Mittel der Wahl zur weitestgehenden Herstellung von Transparenz ist unter dem Begriff Open Data, genauer: Open Government Data, „verschlagwortet". Dieser Begriff bezeichnet einen grundlegend neuen Ansatz, bei dem alle Daten und Informationen der öffentlichen Hand grundsätzlich für jedermann frei und offen zugänglich sind. Wie beim Informationszugang auf Antrag sind dabei berechtigte Geheimhaltungsinteressen, etwa zum Schutz personenbezogener Daten, zu berücksichtigen.

Zweckmäßigerweise erfolgt die Veröffentlichung der Daten in erster Linie über das Internet; andere Veröffentlichungsmethoden sind damit aber keineswegs ausgeschlossen, denn nach wie vor gehören – wie Umfragen ergeben haben – die meisten Bürgerinnen und Bürger nur zu den gelegentlichen Internetnutzern. Auch diesem Personenkreis sollten entsprechende Möglichkeiten geboten werden. Ein gutes Beispiel sind die sog. „Reading Rooms" bei vielen US-amerikanischen Behörden, in denen entsprechende Informationen auch in Papierform oder per Mikrofilm bereitgehalten werden. Ein solcher „traditioneller" Informationsweg ist auch deshalb angesagt, weil viele Vorgänge aus der Vergangenheit nicht digital verfügbar sind und vermutlich auch nicht retrograd erfasst werden.

Eine von der Sunlight Foundation geförderte Konferenz im Oktober 2007 legte eine inzwischen zehn Forderungen umfassende Liste zu Art und Weise des möglichen Datenzugangs vor. Die Sunlight Foundation ist eine im

April 2006 gegründete Non-Profit-Organisation, die mit einer Vielzahl von Aktionen und Projekten Open Government in den USA fordert und fördert (vgl. www.sunlight foundation.com).

Kasten zu Nr. 2.4

Forderungen der Sunlight Foundation

- Die Daten sollen – vorbehaltlich der o. g. Ausschlusskriterien – möglichst *vollständig* veröffentlicht werden.
- Die veröffentlichten Daten sollen, soweit datenschutzrechtlich möglich, *Primärdaten* (keine aggregierten Daten) sein und Informationen über ihre Quelle beinhalten.
- Um den Nutzwert der Daten zu erhalten, sollen diese *so zügig wie möglich* veröffentlicht werden.
- Die Möglichkeiten zum Auffinden, Durchsuchen und Abrufen der veröffentlichten Daten sollen *einfach und barrierearm* gestaltet sein.
- Die Daten sollen zur Ermöglichung einfacher Weiterverarbeitung *maschinenlesbar* zur Verfügung gestellt werden.
- Zur Vermeidung von Lizenzkosten für die Bürgerinnen und Bürger sollen die Daten *in offenen Formaten*, d. h. in offen dokumentierten, ohne rechtliche Einschränkungen nutzbaren Formaten, veröffentlicht werden.
- Der Zugang zu den Daten soll *nicht-diskriminierend*, d. h. ohne Vorbedingungen wie z. B. eine Registrierung, möglich sein.
- Die Daten sollen *lizenzfrei* veröffentlich werden, d. h. keinem Urheberrechtsschutz, keinen Patenten, Markenrechten oder sonstigen Nutzungsbeschränkungen unterliegen.
- Die Daten sollen *dauerhaft*, gegebenenfalls unter Anwendung eines Versionierungssystems, veröffentlicht werden.
- Um niemanden durch Kosten vom Abruf und der Nutzung der Daten abzuhalten, sollen diese *kostenlos* zugänglich sein.

Mit der Bereitstellung der Daten ist jedoch auch eine Vielzahl noch zu klärender Fragen verbunden. Wie kann etwa angesichts der Vielgliedrigkeit der deutschen Verwaltung mit einer großen Zahl von Behörden und Organisationseinheiten, die alle jeweils nur aus ihrem eigenen Datenbestand Auskunft geben müssen, ein einheitlicher, umfassender und vollständiger Informationszugang ermöglicht werden? Welche Auswirkungen hat die Veröffentlichung von Primärdaten im Gegensatz zur Veröffentlichung aufbereiteter Daten? Wie lässt sich der Arbeits- und Pflegeaufwand im Spannungsfeld zwischen der Korrektheit und Vollständigkeit der bereitgestellten Daten einerseits und der Aktualität der Daten andererseits bewältigen? Reicht es für einen diskriminierungsfreien Zugang zu den Daten aus, wenn diese ausschließlich über das Internet zum Abruf bereitgestellt werden? In welchen Datenformaten sollen die Informationen bereitgestellt werden, um eine größtmögliche Austauschbarkeit der Daten sicherzustellen? Wie kann vermieden werden, dass mögliche Urheberrechte die Datenbereitstellung be- oder sogar verhindern?

Zu klären ist weiterhin, welche gesetzliche Grundlage für Open Data geschaffen bzw. ergänzt werden soll: Genügt eine Fortschreibung der bestehenden Informationsfreiheitsgesetze (IFG, UIG, VIG) oder ist ein neues separates Gesetz, etwa – wegen der inhaltlichen Nähe – ein E-Government-Gesetz, erforderlich? Die Bestimmungen über die Veröffentlichungspflichten der Behörden sollten möglichst einheitlich im IFG geregelt werden, um Auslegungsprobleme durch eine Aufspaltung der Regelungen für eine aktive Informationspolitik in zwei Gesetze zu vermeiden.

Das Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger macht nicht unbedingt an staatlichen Zuständigkeitsgrenzen halt. Deshalb sollte geregelt werden, wie in einem föderalen Staat mit kommunaler Selbstverwaltung – wie der Bundesrepublik Deutschland – ein einheitlicher Zugang zu allen Daten hergestellt werden kann, ohne dass die beteiligten Körperschaften die Hoheit über ihre Datenbestände verlieren.

Ungeachtet aller noch zu klärenden Fragen kann Open Data für den Staat, seine Bürgerinnen und Bürger und die Wirtschaft gleichermaßen von Nutzen sein: Der Staat kann auf eine größere Akzeptanz seiner Entscheidungen bauen, die durch die umfassende Transparenz erzeugt oder wesentlich gesteigert wird. Dazu kann er durch eine „dialogische Ergänzung“ des Open-Data-Konzeptes Anregungen, Denkanstöße und Verbesserungsvorschläge von Bürgerinnen und Bürgern und aus der Wirtschaft erhalten, die sein Interesse auf neue Themenfelder, Probleme und Optimierungsmöglichkeiten lenken, die ohne Open Data nicht erkannt würden. Durch die verwaltungsübergreifende Verfügbarkeit von Informationen können zudem Verwaltungsvorgänge spürbar beschleunigt und somit effizienter gestaltet werden.

Letztlich kommt es dem Staat und der Wirtschaft zu Gute, wenn Unternehmen offene Daten nutzen, um ihre Produktivität zu steigern. Für die Bürgerinnen und Bürger stehen klar die Deckung ihres gestiegenen Informationsinteresses und die Möglichkeiten zur kritischen Prüfung des Regierungs- und Verwaltungshandelns im Vordergrund. Beide Sichtweisen lassen sich sogar kombinieren: Wirtschaftsunternehmen können die zur Verfügung gestellten Daten aufbereitet und ausgewertet weitervermitteln und auf ihrer Basis zusätzliche Informationsangebote für Bürgerinnen und Bürger entwickeln.

Wo gibt’s das schon?

Open Government wurde bereits in einigen Staaten erfolgreich implementiert und wird auch in Deutschland

schon praktiziert. Beispielhaft seien die Umsetzung in Bremen, Großbritannien und den USA erläutert.

Die aktive Informationsbereitstellung durch die Freie Hansestadt Bremen genießt bundesweit den Status eines „Leuchtturmprojekts“. Anders als die Informationsfreiheitsgesetze anderer Bundesländer und des Bundes schreibt das 2006 verabschiedete Bremische Informationsfreiheitsgesetz (BremIFG) die pro-aktive Veröffentlichung amtlicher Informationen ausdrücklich vor. In § 11 BremIFG und der dazugehörigen Verordnung ist detailliert geregelt, unter welchen Voraussetzungen welche Dokumente zu veröffentlichen sind. § 11 Absatz 5 BremIFG schreibt den Betrieb eines zentralen elektronischen Informationsregisters vor, das das Auffinden von und den Zugang zu den Informationen erleichtern soll. Die Behörden veröffentlichen aus ihrem Bereich stammende Informationen und melden deren Metadaten an ein Informationsregister. Dieses ist Teil des Stadtportals bremen.de, das von der Servicegesellschaft bremen.online GmbH betrieben wird.

Die im Jahr 2010 durchgeführte Evaluation des BremIFG ergab allerdings, dass das Informationsregister nur 23 Prozent der Befragten bekannt war, von denen nur knapp ein Drittel selbst nach Informationen gesucht hatten. Die Zugriffszahlen auf die IFG-spezifischen Seiten des Bremer Stadtportals schwankten im Evaluationszeitraum zwischen monatlich gut 2 300 und 8 000 Zugriffen. Infolge der Evaluation wurde das BremIFG bis Ende 2015 verlängert.

Großbritannien verfügt seit Ende September 2009 über die Open-Data-Plattform data.gov.uk, auf der bis heute rund 7 700 Dateien zugänglich gemacht sind. Die Plattform wird vom britischen Cabinet Office betrieben, das sich der technischen Hilfe zahlreicher Partner bedient, darunter vor allem das Knowledge Archive Network der Open Knowledge Foundation, das die technische Basis für die Plattform darstellt. Die veröffentlichten Daten stehen unter der sehr liberalen „Open Government Licence for public sector information“, die eine Weiterverwendung für jeden beliebigen Zweck gestattet. Programmierer können über eine separate Programmierschnittstelle auf die Daten zugreifen, soweit diese bereits in offenen Formaten vorliegen, und diese so, ohne großen Programmieraufwand, direkt durch ihre Programme abrufen lassen; die Konvertierung von immer mehr Daten in offene Formate ist noch im Gange. Ausdrücklich erwünscht ist die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Fortentwicklung und Nutzung der Plattform; zur Kontaktaufnahme stehen neben einem Kontaktformular auch ein Forum, eine Ideensammlung mit Bewertungsfunktion und ein Chatroom zur Verfügung. Im Herbst 2011 führte das Cabinet Office eine Online-Konsultation durch mit dem Ziel, durch ein umfangreiches Bürgerfeedback Anregungen zu bekommen, wie das Recht auf Informationszugang für alle Beteiligten gestärkt und der Informationszugang verbessert werden kann. Die Plattform data.gov.uk verzeichnet pro Monat zwischen 30 000 und 100 000 Besucher. Zwischen April 2010 und März 2011 haben insgesamt rund 637 000 Besucher von dem Angebot Gebrauch gemacht.

In den USA hat Open Government unter dem aktuellen Präsidenten an Fahrt aufgenommen: Dieser hatte Open Government bereits in seinem Präsidentschaftswahlkampf thematisiert und erließ schon am Tag nach seinem Amtsantritt ein Memorandum unter dem Titel „Transparency and Open Government“ an die Leitungen aller Bundesbehörden, in dem er die drei zentralen Begriffe des Open Government, Transparenz, Partizipation und Kooperation, definierte und eine bis dahin noch nicht dagewesene Offenheit der Regierungsarbeit ankündigte (www.whitehouse.gov/the_press_office/TransparencyandOpen Government). Bereits im Mai 2009 wurde die von der amerikanischen Regierung betriebene Website Data.gov freigeschaltet, auf der bis heute schon rund 400 000 Dateien zugänglich sind. Die Daten stehen, entsprechend einer Direktive vom Dezember 2009, überwiegend in offenen Formaten zur Verfügung und sind frei herunterladund weiterverbreitbar. Vorschläge und Empfehlungen von Bürgerinnen und Bürgern, Gruppen und Organisationen bezüglich der Weiterentwicklung von Data.gov sind ausdrücklich erwünscht und werden berücksichtigt. Data.gov verzeichnet pro Monat regelmäßig zwischen 82 000 und 95 000 Besucher.

Auf internationaler Ebene hat sich die Open Government Partnership (OGP) formiert, eine gemeinsame Initiative Brasiliens, Indonesiens, Mexikos, Norwegens, der Philippinen, Südafrikas, Großbritanniens und der USA. Alle Mitglieder der OGP bekennen sich zu einer am 20. September 2011 verabschiedeten Erklärung (Open Government Declaration; vgl. http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration). Die OGP soll die Regierungsarbeit ihrer Mitglieder transparenter, effektiver und verantwortungsbewusster gestalten. Dies geschieht im Rahmen einer Selbstverpflichtung der Mitglieder. Je nach individuellem Fortschritt auf dem Weg zu einer offenen Regierungsarbeit wählt jeder beteiligte Staat eines oder mehrere von fünf Arbeitsgebieten (Verbesserung öffentlicher Versorgungseinrichtungen, Verbesserung der öffentlichen Integrität, effektiveres Management öffentlicher Ressourcen, Erhöhung der öffentlichen Sicherheit, Steigerung des gesellschaftlichen Verantwortungsbewusstseins) und entwickelt einen Maßnahmenplan, der vier Kernprinzipien (Transparenz, Bürgerbeteiligung, Verantwortungsbewusstsein, Technologie und Innovation) berücksichtigt und möglichst innerhalb eines Jahres umgesetzt werden soll. Derzeit entwickeln 43 Staaten eigene Maßnahmenpläne; im Rahmen einer Konferenz im Frühjahr 2012 sollen die Pläne vorgestellt und diese Staaten durch die Mitzeichnung der Open Government Declaration offiziell als Mitglieder in die OGP aufgenommen werden. Die Bundesregierung zeigt bislang leider wenig Interesse, sich der OGP anzuschließen. Diese Zurückhaltung kann ich nicht nachvollziehen. Der Bundesminister des Innern hat zur Begründung der deutschen Nichtteilnahme verlauten lassen, bevor man international auftrete, wolle man zunächst „die Hausaufgaben im eigenen Haus“ machen. Offenbar scheut die Bundesregierung etwas Hausaufgabenhilfe, bedeutet eine Teilnahme an der Open Government Partnership neben einer Selbstverpflichtung doch sicherlich auch einen Erfahrungsaustausch mit den

anderen teils schon deutlich weiter fortgeschrittenen Staaten. Deshalb setze ich darauf, dass die Bundesregierung ihre Zurückhaltung aufgibt.

Können wir das auch haben?

Im Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ vom 18. August 2010 benennt die Bundesregierung Open Government als eines von zwanzig Projekten, die innerhalb der nächsten Jahre umgesetzt werden sollen. Als strategisches Ziel für die laufende Legislaturperiode will die Bundesregierung bis 2013 „eine gemeinsame Strategie für ein offenes Regierungshandeln erarbeiten und umsetzen“. „Dort, wo es rechtlich möglich und zweckmäßig ist[, soll] ein freier Zugang zu Informationen der Verwaltung geschaffen werden.“

Der Start des Projekts hat sich gegenüber den Ankündigungen leider um fast ein Jahr verzögert. Im zweiten Quartal 2011 startete das Bundesministerium des Innern ein Pilotprojekt mit Geodaten, bei dem erste Erfahrungen gesammelt werden sollen. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe arbeitet an einem gemeinsamen Eckpunkte-Papier, das Anfang 2012 veröffentlicht werden soll. Im dritten Quartal 2011 wurden eine Studie und die Erstellung eines Pilotprojektes für eine Open-Data-Plattform ausgeschrieben und nach einem Bieterwettbewerb im Januar 2012 an das Fraunhofer-Institut für Offene Kommunikationssysteme FOKUS vergeben.

Am 8. November 2011 hat die Bundesregierung einen Wettbewerb „Apps4Deutschland“ initiiert, der unter der Schirmherrschaft des Bundesministers des Innern von drei Nichtregierungsorganisationen mit Unterstützung zahlreicher Partner aus der Wirtschaft ausgetragen wird. Jeder kann mit konkreten Ideen für die Weiterverarbeitung von Daten des öffentlichen Sektors teilnehmen: Programmierer und Entwickler mit funktionsfähigen Anwendungen und auch Behörden, die bislang nicht offen verfügbare Daten zugänglich machen. Der Wettbewerb soll das Potenzial für die Nutzung von Open Data in Deutschland ausloten und dabei mithelfen, die Anforderungen zu konkretisieren. Es ist zu hoffen, dass – wie angekündigt – im dritten Quartal 2012 der Prototyp einer Open-Government-Data-Plattform startet, die 2013 in den Regelbetrieb überführt werden soll (vgl. www.daten-deutschland.de).

Dass sich die Bundesregierung und die Landesregierungen die Realisierung von Open Government vorgenommen haben, bewerte ich grundsätzlich positiv, werden hier doch guter Wille und Handlungsabsicht bewiesen. Allein: Das Ziel der Bundesregierung, „dort[,] wo es rechtlich möglich und zweckmäßig ist[,]“ einen freien Zugang zu Informationen der Verwaltung zu schaffen, ist nicht mehr als ein erster Schritt. Wo rechtliche Grenzen die Realisierung des Open-Data-Ansatzes verhindern, sollte aktiv daran gearbeitet werden, die gesetzlichen Vorgaben auf den Stand der Informationsgesellschaft zu bringen. Insbesondere die komplizierten kompetenzrechtlichen Fragen sollten nicht davon abhalten, im Sinne der Transparenz staatlichen Handelns nach gemeinsamen und praktikablen Lösungen für Open Data und Open Government zu suchen.

Kritisch sehe ich auch die von der Bundesregierung laut Regierungsprogramm angestrebte Beschränkung auf Fälle, in denen ein Informationszugang zweckmäßig ist; hier sehe ich die Gefahr einer zu engen Normierung, mit der letztlich der freie Informationszugang in vielen Fällen eingeschränkt werden kann. Ob der freie Zugang zu bestimmten Daten zweckmäßig ist, können letztlich nur diejenigen entscheiden, die diese Daten für ihre Zwecke nachfragen: Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaftsunternehmen, die die Daten für ihre Zwecke weiterverwenden wollen.

Wir brauchen nicht weniger als einen Kulturwandel in Politik und Verwaltung hin zu mehr Offenheit und Transparenz. Amtliche Informationen sind vom Grundsatz her zu veröffentlichen und dürfen nur in begründeten Ausnahmefällen – Stichwort: Datenschutz – von einer Veröffentlichung ausgenommen werden.

2.5 Open Data in der Europäischen Union

In zahlreichen Initiativen setzt sich die EU für mehr Transparenz des Verwaltungshandelns ein. Die für Digitale Agenda zuständige Kommissarin hat am 12. Dezember 2011 ihre Strategie für Open Data in der EU vorgestellt.

Die seit dem 31. Dezember 2003 geltende europäische Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors sollte ein Mindestmaß an Harmonisierung der Rechtslage in den Mitgliedstaaten bewirken. In den Folgejahren zeigte sich aber, dass in vielen Mitgliedstaaten nach wie vor Barrieren für die Informationsweiterverwendung bestehen und eine Überarbeitung der Richtlinie nötig ist.

Die EU-Kommission hat ihr Interesse an einer Öffnung von Datenbeständen nicht nur durch besagte Richtlinie, sondern auch durch weitere Initiativen verdeutlicht. Hervorzuheben sind hier die Richtlinie über den Zugang zu Umweltinformationen, die INSPIRE-Richtlinie zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur, der Aktionsplan zur Einführung intelligenter Verkehrssysteme in Europa und Politiken zur Digitalisierung des kulturellen Erbes sowie die Co-Finanzierung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Open Data.

Mit der Vorstellung ihrer Strategie für Open Data in der EU hat die Kommission in diesem Bereich die Umsetzung ihrer Digitalen Agenda angestoßen (Weitere Informationen: http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1524&language=DE). Bereits im Sommer 2012 will die Europäische Kommission ihre eigenen Daten über ein neues Open-Data-Portal öffentlich zugänglich machen. Gleichzeitig sollen auch andere EU-Organe, allen voran Parlament und Rat, motiviert werden, ihre Daten online zu veröffentlichen. Zudem soll bis 2013 ein gesamteuropäisches Portal aufgebaut werden, das einen einheitlichen und einfachen Zugriff auf alle veröffentlichten Datenbestände der EU, ihrer Mitgliedstaaten

und deren Untergliederungen bis hin zur kommunalen Ebene gewährleistet.

Die Richtlinie 2003/98/EG zur Weiterverwendung der bei öffentlichen Stellen anfallenden Daten soll überarbeitet werden, um insoweit europaweit gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen. Die von öffentlichen Stellen gesammelten Daten sollen für gewerbliche und nicht-gewerbliche Zwecke weiterverwendet werden dürfen, sofern sie nicht urheberrechtlich geschützt sind. Die Bereitstellung der Daten soll in üblichen, maschinenlesbaren Formaten erfolgen und die Gebühren sollen auf die durch Vervielfältigung und Weiterverwendung verursachten Zusatzkosten beschränkt werden. Weiter ist beabsichtigt, den Anwendungsbereich der Richtlinie massiv auszudehnen: Erstmals sollen auch Bibliotheken, Museen und Archive ihre Daten zur Verfügung stellen, wobei allerdings jetzt schon abzusehen ist, dass deren kulturelle Werke aus urheberrechtlichen Gründen nicht zu den genannten Bedingungen zur Verfügung gestellt werden können. Die überarbeitete Richtlinie wird voraussichtlich 2013 in Kraft treten.

Im Zeitraum von 2011 bis 2013 will die Kommission zudem mit 100 Millionen Euro die Forschung zu innovativen Technologien zur Verarbeitung der veröffentlichten Daten fördern. Im Gegenzug verspricht sie sich von der Bereitstellung von Daten einen Wachstumsschub für die EU-Wirtschaft in Höhe von jährlich 40 Milliarden Euro, bei Berücksichtigung aller Weiternutzungsmöglichkeiten sogar von jährlich bis zu 140 Milliarden Euro. Mit den letztgenannten beiden Zahlen bezieht sich die Kommission auf eine in ihrem Auftrag durchgeführte Studie, die ihrerseits wiederum andere Studien zusammenfassend darstellt und auswertet (Quelle: www.ec.europa.eu/information_society/policy/psi/index_en.htm).

Wissenschafts- und Forschungsdaten wurden wegen ihrer Besonderheit aus der Strategie für Open Data in der EU ausgeklammert. Die Kommission hat aber für das Jahr 2012 ein separates Strategiepapier hierzu angekündigt.

2.6 Öffentlicher Zugang zu Geoinformationen – ein zentraler Baustein des Open Government

Staatliche Stellen in Bund und Ländern verfügen in einem außerordentlich großen Umfang über Informationen, die einen räumlichen Bezug aufweisen. Die Bereitstellung von Geoinformationen der öffentlichen Hand ist ein wichtiger Baustein der Open-Government-Initiative der Bundesregierung.

Der Umgang mit Geoinformationen wurde in den letzten Jahren intensiv aus datenschutzrechtlicher Sicht thematisiert (vgl. meinen 22. TB zum Datenschutz Nr. 7.1 sowie 23. TB zum Datenschutz Nr. 4.1). Im Mittelpunkt standen dabei die mit der Veröffentlichung und Vernetzung personenbezogener digitaler Geoinformationen verbundenen Gefahren für das Persönlichkeitsrecht.

Ich bin allerdings der Auffassung, dass diese notwendige Diskussion nicht den Blick darauf verstellen darf, dass der freie Zugang zu Geoinformationen staatliches Handeln transparenter gestalten kann. Gleichzeitig ist die Verfügbarkeit von Geoinformationen von hohem wirtschaftlichem und wissenschaftlichem Nutzen und bringt praktische Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger. So werden etwa über das Geoportal des Bundes bereits heute in einem großen Umfang Geoinformationen aus unterschiedlichen Bereichen (Natur, Landschaft, Wetter, Klima, Infrastruktur) auf einfache Weise zugänglich gemacht. Auch basieren die in den bekannten Kartendiensten im Internet veröffentlichten Daten auch auf Geoinformationen, die von öffentlichen Stellen zur Verfügung gestellt werden.

Dabei ist allerdings zu gewährleisten, dass die zugänglich gemachten Geoinformationen möglichst keinen Personenbezug aufweisen. Hier kommt der Anonymisierung, Pseudonymisierung und Aggregation der Daten besondere Bedeutung zu. Wenn die Daten keinen Personenbezug (mehr) aufweisen, stehen der Veröffentlichung jedenfalls keine Datenschutzgründe entgegen.

Eine wichtige Grundlage ist das in Umsetzung der sog. INSPIRE-Richtlinie (Richtlinie 2007/2/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2007 zur Schaffung einer Geodateninfrastruktur in der Europäischen Gemeinschaft [INSPIRE]) verabschiedete Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten (Geodatenzugangsgesetz – GeoZG) vom 10. Februar 2009 (vgl. Anlage 13). Nach diesem Gesetz sind die in einem umfangreichen Katalog aufgeführten Geodaten und Geodatendienste öffentlich verfügbar bereitzustellen. Öffentliche und private Belange (wie z. B. der Datenschutz) werden dabei einem eingeschränkten Schutz unterstellt. Mit dieser Entscheidung des Gesetzgebers, einen großen Teil der von Stellen des Bundes vorgehaltenen Geodaten grundsätzlich öffentlich zur Verfügung zu stellen, wurde ein bedeutender Schritt zu einem Open Government getan, den ich grundsätzlich begrüße. Neben dem GeoZG des Bundes haben auch die Länder entsprechende Vorschriften erlassen.

Im Zuge der praktischen Umsetzung der Geodatenzugangsgesetze in Bund und Ländern soll die zu schaffende deutsche Geodateninfrastruktur mit den entsprechenden Infrastrukturen der anderen EU-Mitgliedstaaten zu einer umfassenden europäischen Geodateninfrastruktur verzahnt werden.

Der von der Bundesregierung im Oktober 2011 vorgelegte Entwurf eines Bundesgeoreferenzdatengesetzes soll auf Bundesebene die notwendigen Voraussetzungen für eine Standardisierung und Interoperabilität der zugrundeliegenden Georeferenzdaten schaffen (vgl. 23. TB zum Datenschutz Nr. 4.1.4). Der Gesetzentwurf wurde vom Bundesrat zunächst abgelehnt und befand sich bei Redaktionsschluss noch in den parlamentarischen Beratungen im Deutschen Bundestag.

Die Bundesregierung will – unabhängig vom Schicksal des Gesetzentwurfs – die Angebote des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie in ihre Open-Government-Initiative und in das gemeinsame Projekt Geodateninfra-

struktur Deutschland (GDI-DE) einbeziehen. Ich sehe es positiv, dass hier auch auf politischer Ebene die Bedeutung der Geoinformationen für das Prinzip des Open Government anerkannt wird.

Im Zusammenhang mit der Schaffung der GDI-DE plant die Bundesregierung die Einrichtung eines „Geoportal Deutschland“, das noch im Frühjahr 2012 seinen Betrieb aufnehmen soll. Damit soll ein einfacher webbasierter Zugang zu den auf allen Verwaltungsebenen verteilten digitalen Geoinformationen geschaffen werden. Zur Vorbereitung und Unterstützung dieser Initiativen habe ich mich im Berichtszeitraum an verschiedenen Gremien und Arbeitsgruppen beteiligt. Besonders eingesetzt habe ich mich dabei für Lösungen, die den freien Zugang zu staatlichen Informationen unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Anforderungen realisieren.

So arbeite ich an einer Arbeitsgruppe der Konferenz der Datenschutzbeauftragten des Bundes und der Länder mit, die sich mit Fragen des Datenschutzes beim Umgang mit Geoinformationen befasst. Daneben wirke ich aktiv an einer gemeinsamen Arbeitsgruppe der Kommission für Geoinformationswirtschaft (GIW-Kommission) und der Datenschutzbehörden mit, der „TaskForce GeoBusiness Datenschutz“. Übergeordnetes Ziel dieser Aktivitäten ist es, unter Beachtung des Datenschutzes einen möglichst einfachen und standardisierten, zugleich aber rechtssicheren Zugang zu öffentlichen Geoinformationen zu schaffen.

Auch meine Mitwirkung in einer Arbeitsgruppe „Georeferenzierung von Daten“ des Rats für Sozial- und Wirtschaftsdaten diente dem Ziel, auf einen angemessenen Ausgleich zwischen dem wissenschaftlichen Bedarf an möglichst kleinräumigen statistischen Daten und den Persönlichkeitsrechten der Bürgerinnen und Bürger hinzuwirken.

2.7 UIG und IFG – Zusammen(gefasst) sind sie stärker!

Informationszugangsansprüche des IFG und des UIG sollten nicht länger in zwei Gesetzen parallel geregelt werden. Auch bei der Durchsetzung von Umweltinformationsansprüchen könnte ich den Bürgerinnen und Bürgern helfen.

Meist wenden sich solche Bürger an mich, deren Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt wurde. In Einzelfällen rufen mich aber auch Bürger an, die wenig begeistert darüber sind, dass ihre Daten Gegenstand eines Informationsantrags Dritter sind.

So bat mich ein Petent, die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Bundesnetzagentur zu überprüfen. Diese wollte einem Antragsteller Einsicht in die Genehmigungsunterlagen zum Betrieb der Funkanlage des Petenten gewähren. Der Petent wandte sich im Drittbeteiligungsverfahren entschieden, aber erfolglos gegen die Absicht der Bundesnetzagentur, Informationszugang zu gewähren.

Ich musste dem Petenten jedoch mitteilen, dass ich nach § 12 IFG zwar eine Ombudsfunktion für das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, aber keine für das Umweltinformationsgesetz (vgl. Anlage 11) habe. Das UIG sieht eine entsprechende Regelung nicht vor. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung des Falls habe ich dem Petenten dennoch einige allgemeine rechtliche Hinweise gegeben.

Das UIG ist hier einschlägig, weil § 2 Absatz 3 Nummer 2 UIG Strahlung zu den Umweltfaktoren zählt und Daten zu elektromagnetischer Strahlung deshalb als Umweltinformationen anzusehen sind. Nach § 3 Absatz 1 UIG hat jede Person einen Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen (Umwelt-)Informationen, die bei einer informationspflichtigen Stelle vorliegen. Wie beim IFG muss kein rechtliches Interesse dargelegt werden.

Das UIG lässt es – ebenso wie das IFG – nicht zu, einen für die Behörde oder einen betroffenen Dritten möglicherweise eher „unangenehmen“ Informationsanspruch ohne weiteres abzulehnen. Auch das Informationszugangsrecht nach dem UIG ist nur dann und nur insoweit eingeschränkt, als ein gesetzlicher Ausnahmetatbestand gegeben ist.

Als Ausschlussgrund für den Informationszugang wäre hier allenfalls die Bestimmung des § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 UIG in Betracht gekommen, die den Schutz personenbezogener Daten garantiert. Betroffene können nach § 9 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 UIG dem Informationszugang widersprechen, „wenn durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden.“ Das UIG sieht in diesen Fällen grundsätzlich eine Abwägung des öffentlichen Interesses an der Bekanntgabe mit dem Geheimhaltungsinteresse des Betroffenen vor.

Diese Abwägung unterbleibt jedoch, wenn der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen beantragt wird, zu denen das Gesetz auch Daten über Strahlung rechnet, wie sich erst aus der Kommentarliteratur erschließen lässt. In diesen Fällen sieht der Gesetzgeber stets und ausnahmslos ein Überwiegen des Informationszugangsinteresses. Der Informationszugang kann hier nicht unter Berufung auf den Schutz personenbezogener Daten abgelehnt werden. Eine Abwägung durch die Behörde ist hier vom Gesetzgeber ausgeschlossen.

Der vorliegende Fall zeigt auch die Probleme der „isolierten“ Regelung des Umweltinformationsrechtes im UIG einerseits und des „allgemeinen“ Informationsfreiheitsrechtes im IFG andererseits. Die Abgrenzung bereitet nicht nur den Bürgerinnen und Bürgern Schwierigkeiten, sondern ist auch für die beteiligten Behörden nicht ganz einfach. Die Bürgerinnen und Bürger haben Mühe, die jeweils „einschlägige“ Regelung für den Informationszugang zu finden und sehen sich anschließend mit komplizierten, schwer lesbaren Ausschlusstatbeständen konfrontiert, wie hier im UIG. Eine Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger durch meine Dienststelle sieht nur das IFG, nicht aber das UIG vor. Diese komplizierte Rechtslage wirkt

abschreckend auf Bürgerinnen und Bürger, ihre Informationszugangsrechte wahrzunehmen. Die – historisch erklärbare – Zweigleisigkeit von UIG und IFG hat sich überlebt. Nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger, sondern für alle Rechtsanwender wäre es eine Erleichterung, wenn die beiden Gesetze zusammengefasst und harmonisiert würden. Ähnlich verhält es sich mit dem Recht auf Zugang zu Verbraucherinformationen, das in einem weiteren Gesetz, dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG), geregelt ist. Ich hätte es begrüßt, wenn im Rahmen der Novellierung des VIG im Jahr 2011 zumindest meine Ombudsfunktion auf das VIG und das UIG erstreckt worden wäre. Diese Chance wurde leider nicht genutzt (vgl. auch Nr. 2.8).

2.8 Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes

Auf Grundlage einer wissenschaftlichen Evaluation und einer anschließenden öffentlichen Konsultation wird das Verbraucherinformationsgesetz in verschiedenen Punkten deutlich verbessert. Es bleiben aber wichtige Wünsche offen.

Das Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG) vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2258) regelt als bereichsspezifisches Informationszugangsrecht den Zugang zu Verbraucherinformationen bei öffentlichen Stellen (vgl. Anlage 12). Der Deutsche Bundestag sowie der Bundesrat hatten die Bundesregierung um eine Evaluation des VIG binnen zwei Jahren nach dessen Inkrafttreten gebeten (Bundestagsdrucksache 16/2035, Bundesratsdrucksache 584/06). Die Bundesregierung hatte deshalb drei wissenschaftliche Studien in Auftrag gegeben und nach deren Fertigstellung im Mai 2010 einen Evaluationsbericht vorgelegt (Bundestagsdrucksache 17/1800). In diesem Bericht kommt sie zu dem Ergebnis, dass sich das VIG insgesamt bewährt habe und das erreichte Verbraucherschutzniveau einem internationalen Vergleich durchaus standhalte, gleichwohl aber Optimierungsmöglichkeiten beim Rechtsrahmen sowie bei der Verwaltungspraxis bestünden. Die Bundesregierung hat die Studien sowie ihren Evaluationsbericht auf der eigens eingerichteten Website „VIG im Dialog“ (www.vigwirkt.de/de/vig-im-dialog) veröffentlicht und dort eine mehrmonatige öffentliche Konsultation zu möglichen Verbesserungsoptionen initiiert. Dieses Verfahren einer Evaluation auf wissenschaftlicher Grundlage mit anschließendem öffentlichen Dialog begrüße ich ausdrücklich.

Auch die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) hat im Rahmen dieses Dialogs eine Stellungnahme abgegeben (veröffentlicht unter www.vigwirkt.de/de/vig-im-dialog/meinungen-und-stellungnahmen). Die IFK sah durch die Ergebnisse der Studien ihre Verbesserungsvorschläge zum ersten Entwurf eines VIG bestätigt (Entschließung „Verbraucherinformationsgesetz nachbessern“ vom 26. Juni 2006, vgl. 1. TB zur Informationsfreiheit, Anlage 2). Um die gegenwärtige Zersplitterung des Informationszugangsrechts und die damit verbundenen Inkonsistenzen und Rechtsunsicherheiten zu beseitigen, hat sich die IFK auch dafür ausgesprochen, die Vorschriften des IFG, des UIG und des VIG horizontal auf Bundesebene in einem einheitlichen Gesetz zusammenzuführen, das dann als Vorbild für die Ländergesetzgebung dienen könnte.

Zu meinem Bedauern hat die Bundesregierung diese Option (noch) nicht gewählt, obwohl es auch im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode heißt: „Das geltende Verbraucherinformationsgesetz wird reformiert. Bei der Reform des Gesetzes werden die Ergebnisse der Überprüfung berücksichtigt. Die Ansprüche des Verbrauchers auf Information werden in einem einheitlichen Gesetz zur Regelung der Informationsansprüche des Bürgers zusammengefasst.“ Die Bundesregierung hat sich vielmehr für den Ansatz entschieden, kurzfristig das VIG separat zu optimieren und seinen Anwendungsbereich auszuweiten. Ich halte eine Vereinheitlichung der verschiedenen Informationszugangsregelungen weiterhin für dringend geboten.

Im August 2011 hat die Bundesregierung – auch als Reaktion auf den Dioxin-Futtermittelskandal – den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes (Bundestagsdrucksache 17/7374) vorgelegt, den der Bundestag am 2. Dezember 2011 mit einigen Änderungen (vgl. Bundestagsdrucksache 17/7993) beschlossen hat. Das Gesetzgebungsverfahren war bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Ich war im Rahmen der Ressortabstimmung beteiligt und habe mehrfach zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen.

Die Novelle zielt auf eine deutliche Verbesserung der materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen des VIG und ist daher grundsätzlich zu begrüßen. So werden das Antragsverfahren bürgerfreundlicher ausgestaltet, das Anhörungsverfahren bei der Beteiligung betroffener Wirtschaftsunternehmen gestrafft und hinsichtlich amtlicher Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung eine Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausdrücklich ausgeschlossen. Im Übrigen steht die Geheimhaltung wegen betroffener Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse künftig generell unter einem Abwägungsvorbehalt. Einschlägige Informationen wären danach offenzulegen, wenn das öffentliche Interesse an ihrer Bekanntgabe überwiegt. Positiv zu bewerten ist auch die Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIG über Lebens- und Futtermittel und Bedarfsgegenstände hinaus auf Verbraucherprodukte im Sinne des Produktsicherheitsgesetzes (BGBl. I 2011 S. 2179), auch wenn es durchaus noch weitere Bereiche gegeben hätte, in denen eine verbesserte Transparenz wünschenswert wäre, z. B. bei Finanz- und anderen Dienstleistungen.

Der Entwurf enthält aber auch einige kritische Punkte, wie etwa einen sehr weit gefassten Ausnahmetatbestand, nach dem ein Antrag auf Informationszugang abgelehnt werden soll, soweit durch seine Bearbeitung die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben der Behörde beeinträchtigt würde. Ich sehe die Gefahr, dass sich die Behörden in der Praxis sehr schnell auf diesen Ablehnungsgrund zurückziehen werden. Allgemein hätte ich

mir gewünscht, dass das Gesetzgebungsverfahren auch dazu genutzt worden wäre, den Katalog der Ablehnungsgründe generell zu überarbeiten und auf die wesentlichen, unbedingt erforderlichen Ausnahmen zu reduzieren. Die neue Kostenregelung enthält Licht und Schatten: Ich begrüße das Konzept, „normale“ Anfragen vollständig gebührenfrei zu stellen und nur für besonders aufwändige Anfragen eine Kostenpflicht vorzusehen. Die Grenze, ab welchem Verwaltungsaufwand diese Kostenpflicht ausgelöst wird, liegt mit 250 Euro aus meiner Sicht jedoch zu niedrig. Kritisch sehe ich außerdem, dass künftig auch für Informationen über Rechtsverstöße – wenn auch erst ab einem Verwaltungsaufwand von über 1 000 Euro – Gebühren erhoben werden, die sogar über den Gebührenrahmen des IFG hinausgehen.

Zu meinem großen Bedauern verzichtet die Novelle auf die Erstreckung der Zuständigkeit des Informationsfreiheitsbeauftragten auf den Bereich des VIG, obwohl der erste Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz dies noch vorgesehen hatte. Die Ombudsfunktion, die mir gemäß § 12 IFG für den Bereich des IFG zugewiesen ist, sollte mir ursprünglich auch für den Bereich des VIG – und gemäß einem Vorschlag des Bundesumweltministeriums auch für den Bereich des UIG – übertragen werden. Die entsprechenden Entwurfsregelungen wurden allerdings im Zuge der Ressortabstimmung wieder gestrichen, nachdem ich darauf hingewiesen hatte, dass diese sehr begrüßenswerte Aufgabenerweiterung einen gewissen Personalmehrbedarf für meine Dienststelle auslösen würde. Im parlamentarischen Verfahren habe ich mich an die zuständigen Bundestagsausschüsse gewandt und gebeten, für die Wiederaufnahme der Aufgabenübertragung einzutreten. Dabei habe ich die Bereitschaft erklärt, die Aufgabe für den Bereich des VIG und des UIG zunächst auch ohne zusätzliche Personalmittel zu übernehmen, sofern der tatsächliche Aufwand nach einer bestimmten Frist überprüft wird. Ein entsprechender Änderungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für den Bereich des VIG (Bundestagsdrucksache 17/8021) sowie Entschließungsanträge der Fraktion der SPD (Bundestagsdrucksache 17/8022) bzw. der Fraktion DIE LINKE (Bundestagsdrucksache 17/8023), die sich beide ebenfalls für die Einrichtung eines Ombudsmanns aussprachen, fanden leider keine Mehrheit.

Transparenz behördlichen Handelns ist nur dann angemessen zu gewährleisten, wenn nicht nur subjektive Rechte auf Informationszugang geschaffen werden, sondern die Bürgerinnen und Bürger bei der Wahrnehmung dieser Rechte durch eine unabhängige Stelle effektiv unterstützt werden, die erforderlichenfalls auch als Mittler und Streitschlichter zur Verfügung steht.

2.9 20 Jahre Stasi-Unterlagen-Gesetz

Das Stasi-Unterlagen-Gesetz schützt nicht nur die Opfer, sondern schafft auch Transparenz.

Vor nunmehr 20 Jahren, am 29. Dezember 1991, trat das Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz – StUG) in Kraft. Es regelt den Zugang zu den – beim Bundesbeauftragten für die Stasi-Unterlagen (BStU) verwahrten und verwalteten – Stasi-Unterlagen und ihre Verwendung. Die entsprechenden Archivmaterialien enthalten typischerweise eine Vielzahl personenbezogener Informationen, die durch Bespitzelung in rechtsstaatswidriger Weise erhoben wurden und daher datenschutzrechtlich besonders sensibel sind. Das StUG ist deshalb schwerpunktmäßig ein Opferschutzgesetz mit besonderen datenschutzrechtlichen Regelungen. Zugleich öffnet es aber auch die Akten und ist damit eines der ersten deutschen Transparenzgesetze. Es ermöglicht nicht nur dem Einzelnen die Einsicht in „seine“ Stasi-Akte, sondern gewährt auch Zugangsrechte für Forschung und Medien zum Zwecke der politischen und historischen Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes. Auch wenn das StUG nicht als (bereichsspezifischer) Vorläufer des IFG angesehen werden kann, da es keinen Zugangsanspruch für jedermann begründet, kann es doch als Pioniergesetz dafür gelten, wie der Konflikt zwischen Aufarbeitungs- und Transparenzinteressen der Allgemeinheit und dem Schutz von Persönlichkeitsrechten Einzelner gelöst werden kann.

Der BStU besitzt einen Archivbestand von mehr als 111 Kilometern Aktenmaterial, mehr als 1,4 Millionen Fotos sowie zahlreichen Ton- und Filmaufzeichnungen des ehemaligen DDR-Geheimdienstes. Hinzu kommen mehr als 15 500 Säcke mit zerrissenen Unterlagen, die von der Stasi zur Vernichtung vorgesehen waren. Für die Rekonstruktion letzterer entwickelt das Fraunhofer-Institut im Rahmen eines Pilotprojektes ein elektronisches Verfahren, mit dem die Aktenschnipsel virtuell zusammengesetzt und die Unterlagen somit wieder lesbar gemacht werden sollen. In der Berliner Zentrale des BStU und den zurzeit noch zwölf Außenstellen sind bis Ende 2011 insgesamt über 2,8 Millionen Anträge von Bürgerinnen und Bürgern auf Einsicht in die eigenen Stasi-Akten gestellt worden, davon noch über 80 000 Anträge im Jahr 2011. Das Interesse ist also ungebrochen. Die Behörde hat in rund 1,75 Millionen Fällen an der Überprüfung von Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes mitgewirkt und bislang über 26 000 Forschungsvorhaben externer Forscher und Anträge der Medien unterstützt. Zudem trägt der BStU durch eigene Forschungsarbeiten und Veröffentlichungen zur Aufarbeitung der Tätigkeit des Staatssicherheitsdienstes bei.

Dieser aufwändige und rechtsstaatliche Ansatz für die Aufarbeitung einer totalitär und repressiv geprägten Vergangenheit und für eine grundrechts- und freiheitsorientierte politische Bildung durch Transparenz wird inzwischen in vielen postdiktatorischen Gesellschaften der Welt als Modell gesehen.

Für den Zugang von Forschern und Medien zu den Stasi-Unterlagen enthält das StUG ein ausdifferenziertes Regelungssystem, das insbesondere danach unterscheidet, zu welcher Personengruppe die begehrten Akten Informationen enthalten. Während der Zugang zu Informationen über Mitarbeiter oder Begünstigte des Staatssicherheitsdienstes lediglich einem Abwägungsvorbehalt unterliegt, sind Informationen zu Stasi-Opfern grundsätzlich nur mit deren Einwilligung einsehbar. Sind letztere zugleich Personen der Zeitgeschichte, politische Funktions- oder

Amtsträger, ist eine Einwilligung unter bestimmten Voraussetzungen und nach Abwägung entbehrlich, soweit die Informationen ihre zeitgeschichtliche Rolle bzw. ihre Funktions- oder Amtsausübung betreffen. Dieses heutige Regelungskonzept ist Ergebnis verschiedener „Nachjustierungen“ durch den Gesetzgeber, die insbesondere durch die höchstrichterliche Rechtsprechung im Fall des ehemaligen Bundeskanzlers Dr. Helmut Kohl ausgelöst worden waren, der sich erfolgreich gegen die Offenlegung ihn betreffender Stasi-Unterlagen gewehrt hatte (vgl. hierzu ausführlich meinen 19. TB zum Datenschutz Nr. 7.6.1). Es findet einen vertretbaren Ausgleich zwischen Aufarbeitungsinteresse und Datenschutz und kann daher durchaus als Vorbild etwa für die wissenschaftliche Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Mitarbeitern in Bundesbehörden dienen (vgl. auch Nr. 3.3.2.1).

Ich begrüße, dass auch die jüngste Novellierung des StUG (Achtes Gesetz zur Änderung des Stasi-Unterlagen-Gesetzes vom 22. Dezember 2011, BGBl. I S. 3106) die Zugangsregelungen weiter verbessert. So wurde der Zugang naher Angehöriger zu den Unterlagen vermisster oder verstorbener Verwandter erleichtert. Für Forscher und Journalisten besteht nun die Möglichkeit, die für den Zugang zu Unterlagen Verstorbener geltende Schutzfrist zu verkürzen. Und die Vorschrift, die bereits zuvor eine zweckfreie Verwendung für jedermann von Richtlinien, Dienstanweisungen sowie Organisations- und Stellenplänen des Staatssicherheitsdienstes vorsah, wurde auf sämtliche Unterlagen erweitert, die vom Ministerium für Staatssicherheit nicht gezielt zu Personen angelegt waren.

Im Verhältnis zum IFG handelt es sich beim StUG um den Prototyp abschließender spezialgesetzlicher Zugangsregelungen im Sinne des § 1 Absatz 3 IFG, die im Rahmen ihres Anwendungsbereichs das IFG verdrängen (vgl. auch Gesetzesbegründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Der Zugang zu den Stasi-Unterlagen als solchen richtet sich also ausschließlich nach den Vorgaben des StUG. Hinsichtlich seiner allgemeinen Verwaltungstätigkeit unterliegt der BStU jedoch wie jede Bundesbehörde dem IFG. Die Abgrenzung von StUG und IFG kann dabei im Einzelfall schwierig sein, insbesondere wenn Informationen aus den Stasi-Unterlagen – berechtigterweise – Eingang in Verwaltungsvorgänge des BStU gefunden haben (vgl. hierzu 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.3.3).

3 Informationsfreiheit: Bestandsaufnahme

3.1 Überblick

Im Berichtszeitraum hat die Rechtsprechung einzelne Probleme geklärt, auf die ich in meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hingewiesen hatte. Dies gilt insbesondere für die Anwendung des IFG auf die Regierungstätigkeit, aber auch auf die Informationen, die beim Bundesrechnungshof anfallen.

Die Rechtswissenschaft hat mit dem Gutachten von Prof. Dr. Michael Kloepfer zur Bedeutung der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Informationsfreiheitsrecht einen wichtigen Beitrag geleistet.

Das Verhältnis von Informationsfreiheit und Datenschutz wurde im Berichtszeitraum u. a. anlässlich der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Institutionen und Personen thematisiert.

Auch bei weiteren grundsätzlichen Fragestellungen der Informationsfreiheit im nationalen und internationalen Bereich hat es wichtige Entwicklungen gegeben.

3.2 Grundsatzfragen im Spiegel der Rechtsprechung

3.2.1 Endlich Transparenz bei „Regierungshandeln“!

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat klargestellt, dass auch die Bundesministerien zu den auskunftspflichtigen Behörden zählen. Die Annahme, ministerielle Tätigkeit sei als „Regierungshandeln“ generell vom Recht auf Informationszugang ausgenommen, ist damit hoffentlich vom Tisch.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 2.1.1) hatte ich über eine äußerst bedenkliche Entwicklung berichtet: Ausgelöst durch die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VG) Berlin war die Ministerialverwaltung dazu übergegangen, sich unter Berufung auf „Regierungstätigkeit“ dem Anwendungsbereich des IFG zu entziehen. Das VG Berlin hatte in zwei Entscheidungen aus den Jahren 2007 und 2008 die Auffassung entwickelt, das IFG gelte nur, soweit öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrgenommen würden, nicht aber für sog. Regierungstätigkeit. Bei Regierungstätigkeit, wozu unter anderem auch die Vorbereitung und Begleitung von Gesetzentwürfen in der Ministerien zähle, handele die betreffende Stelle – so das VG Berlin – nicht als Behörde im Sinne des § 1 Absatz 1 IFG und sei daher nicht zur Informationsgewährung verpflichtet. Ich hielt diese Auffassung nicht nur für vom Gesetzeswortlaut nicht gedeckt, sondern auch im Hinblick auf wachsende Klagen über Lobbyarbeit und Einflussnahme auf die Gesetzgebung von außen für sehr problematisch. Zudem zeigte die Praxis, dass sich der Begriff der „Regierungstätigkeit“ von den Ministerien nahezu beliebig ausweiten ließ.

Das BVerwG hat dieser Entwicklung nunmehr einen Riegel vorgeschoben und in zwei Revisionsentscheidungen vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 und 7 C 4.11 – unmissverständlich klargestellt, dass auch die Bundesministerien zu den auskunftspflichtigen Behörden gehören. Eine Unterscheidung zwischen dem Verwaltungs- und dem Regierungshandeln eines Ministeriums sei im Gesetz nicht angelegt und auch nach dem Gesetzeszweck nicht gerechtfertigt. Beide vom BVerwG entschiedenen Fälle betrafen den Informationszugang beim Bundesministerium der Justiz (BMJ). Im ersten Fall hatte der Kläger Einsicht u. a. in – sachlich inzwischen überholte – „interne“ Vorlagen für die Ministerin zur Frage der Reformbedürftigkeit des Kindschaftsrechts beantragt (vgl. auch Nr. 5.12.1), im zweiten Fall ging es um den Zugang zu Stellungnahmen des BMJ, die dieses in zwei mittlerweile abgeschlossenen Petitionsverfahren gegenüber dem Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages abgegeben hatte. In beiden Fällen hat das BVerwG die den Klagen stattgebenden Berufungsentscheidungen des Oberverwal-

tungsgerichts Berlin-Brandenburg (Urteile vom 5. Oktober 2010 – 12 B 6.10 und 12 B 13.10 –) bestätigt.

Ausgehend von einem funktionellen Behördenverständnis, wonach „Behörde“ im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG jede Stelle ist, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt (vgl. 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.1.2), legt das BVerwG in überzeugender Weise dar, dass der Begriff der Verwaltung in diesem Zusammenhang auch die Regierung umfasst.

Anhaltspunkte für dieses umfassende Verständnis leitet das BVerwG zunächst – in systematischer Auslegung – aus einer Zusammenschau der Regelungen in § 1 Absatz 1 Satz 1 und 2 IFG (vgl. Kasten a) ab. Das BVerwG misst der Regelung des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG keine konstitutive, sondern lediglich eine klarstellende Bedeutung bei: Auch Bundestag, Bundesrat, Bundesverfassungsgericht, Bundesgerichte und Bundesbank seien vom Geltungsbereich des IFG erfasst, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Das Fehlen eines entsprechenden Hinweises bei den von § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG erfassten Behörden legt nach Ansicht des Gerichts den Schluss nahe, dass § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG im Wesentlichen den Bereich der Staatstätigkeit bezeichnen soll, auf den sich die Informationspflicht nicht erstreckt. Das Gericht bezieht sich hierzu auch auf die amtliche Begründung des IFG, nach der nach § 1 Absatz 1 IFG nur der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, der Rechtsprechung und sonstiger unabhängiger Tätigkeiten vom Informationszugang ausgenommen bleiben soll (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8).

Kasten a zu Nr. 3.2.1

§ 1 Absatz 1 Satz 1 und 2 IFG

Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Entscheidend stützt das BVerwG seine Auffassung jedoch auf das Regelungsziel des Gesetzes: Nach Sinn und Zweck des Gesetzes, der sich insbesondere auch unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialen erschließe, spreche alles für ein weites Verständnis von Verwaltung:

Kasten b zu Nr. 3.2.1

Auszug aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 – (Rn. 20)

„Das Informationsfreiheitsgesetz will die demokratischen Beteiligungsrechte der Bürger durch die Verbesserung der Informationszugangsrechte stärken und vor allem auf der Grundlage der so vermittelten Erkenntnisse der Meinungs- und Willensbildung in der Demokratie dienen (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 6). Dieser Zweck würde nur unvollkommen gefördert, wenn gerade der Bereich der Vorbereitung und Durchführung grundlegender Weichenstellungen für das Gemeinwesen vom Geltungsbereich des Gesetzes ausgenommen wäre. In Einklang mit der allgemeinen Zielsetzung des Gesetzes ist der Gesetzgeber ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs ohne Weiteres davon ausgegangen, dass nicht nur die alltägliche insbesondere der Anwendung der Gesetze dienende Verwaltungstätigkeit, sondern gerade auch der Bereich des Regierungshandelns grundsätzlich dem Anwendungsbereich des Gesetzes unterfallen sollte und sich Ausnahmen – jedenfalls grundsätzlich – nach Maßgabe der gesetzlich vorgesehenen Informationsversagungsgründe rechtfertigen lassen müssen. Nur so lässt sich erklären, dass die Begründung des Gesetzentwurfs, der im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens nicht widersprochen worden ist, ausdrücklich einen von der Verfassung gebotenen Verweigerungsgrund für einen Teilausschnitt des Regierungshandelns – nämlich den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung – anführt (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 12). Dies wäre entbehrlich, wenn die obersten Bundesbehörden in ihrer Rolle als Träger der Regierungstätigkeit schon nicht zum Kreis der Anspruchsverpflichteten gehörten. Entsprechendes hat insbesondere für den Versagungsgrund des § 3 Nr. 3 Buchst. a IFG zu gelten. Auch die ausdrückliche Einordnung der Vorbereitung von Gesetzen in den Bundesministerien als wesentlicher Teil der Verwaltungstätigkeit (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 7) kann nicht als rechtsirrig und deshalb unbeachtlich abgetan werden.“

Von elementarer Bedeutung für die Einordnung und Gewichtung des Informationszugangsrechts sind auch die verfassungsrechtlichen Ausführungen des BVerwG. Insbesondere steht die im Grundgesetz verwirklichte Staatsform der repräsentativen Demokratie mit der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung einer Einbeziehung der Regierungstätigkeit nicht entgegen:

Kasten c zu Nr. 3.2.1

Auszug aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 – (Rn. 23)

„In der parlamentarischen Demokratie wird die Herrschaft des Volkes durch die Wahl der Volksvertretung mediatisiert, also nicht dauernd unmittelbar ausgeübt. Die Wahl ist dabei das wesentliche Element des Prozesses der Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen. Im Wahlakt erschöpft sich dieser Prozess allerdings nicht. Denn das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur darin, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung, der Bildung der „öffentlichen Meinung“. Die demokratische Ordnung ist deswegen durch einen parlamentsübergreifenden Prozesscharakter gekennzeichnet. Die parlamentarische Kontrolle der Regierung, die den demokratischen

Verantwortlichkeitszusammenhang gegenüber dem Repräsentationsorgan herstellt, schließt deswegen eine Kontrolle durch die öffentliche Meinung, die auf fundierte Informationen angewiesen ist, nicht aus. Vielmehr können sich diese verschiedenen Kontrollen auch ergänzen. Dieser staatsrechtlichen Verortung des vom Informationsfreiheitsgesetz ermöglichten Informationszugangs steht nicht entgegen, dass er als Jedermannrecht nicht dem Staatsbürger als dem Zurechnungsendsubjekt der demokratischen Legitimation der Staatsgewalt vorbehalten ist. Denn der auf die demokratische Willensbildung bezogene Wirkungszusammenhang wird durch eine in personeller Hinsicht überschießende Regelung nicht beeinträchtigt."

Begrüßenswert ist nicht nur die deutliche Klarstellung des Anwendungsbereiches des IFG, sondern auch die Präzisierung des im IFG selbst nicht ausdrücklich vorgesehenen, aus dem Verfassungsrecht abgeleiteten (ungeschriebenen) Versagungsgrundes des Schutzes des sog. „Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung". Bereits in meinem ersten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (1. TB Nr. 2.2.2.3) hatte ich darauf hingewiesen, dass dieser – in der amtlichen Begründung des IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 12) unter Bezugnahme auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Flick-Untersuchungsausschuss (BVerfGE 67, 100, 139) statuierte – verfassungsunmittelbare Ablehnungsgrund allenfalls in eng begrenzten Ausnahmefällen zur Anwendung kommen kann. Dies nicht zuletzt deshalb, weil viele der Gesichtspunkte, die seinerzeit für das Bundesverfassungsgericht entscheidend waren, in den gesetzlich ausdrücklich formulierten Ausnahmetatbeständen der §§ 3 und 4 IFG bereits enthalten sind. In dieser Auffassung sehe ich mich durch das BVerwG bestätigt:

Kasten d zu Nr. 3.2.1

Auszug aus dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 – (Rn. 31)

„D[as] Anliegen [des Schutzes des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung] überschneidet sich indessen jedenfalls teilweise mit geschriebenen Versagungsgründen, insbesondere dem nach § 3 Nr. 3 Buchst. b IFG. Danach besteht der Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Der Schutz der Vertraulichkeit behördlicher Beratungen und das daraus folgende Verbot der Offenlegung von Beratungsinterna kann dabei über den Abschluss des laufenden Verfahrens hinausreichen. Diese tatbestandlichen Voraussetzungen sind auch offen für die Berücksichtigung des präventiven Schutzes der Funktionsfähigkeit der Regierung. Hiernach spricht viel dafür, dass den verfassungsrechtlichen Vorgaben bereits im Rahmen der vorrangig zu prüfenden gesetzlich normierten Versagungsgründe Rechnung getragen werden kann. Falls sich gleichwohl Schutzlücken auftun sollten, ist auf verfassungsunmittelbare Grenzen des Informationsanspruchs zurückzugreifen. Ob eine solche Sondersituation hier gegeben ist, bedarf keiner Entscheidung. Denn es ist nichts dafür dargetan, dass die streitigen Ministervorlagen am Schutz des Kernbereichs teilhaben."

Die Urteile des BVerwG vom 3. November 2011 haben grundlegende und weitreichende Bedeutung für die Anwendungspraxis des IFG. Die Ministerien können sich künftig nicht mehr hinter dem Begriff des „Regierungshandelns" verstecken, sondern dürfen Unterlagen aus ihrem Bereich nur noch dann zurückhalten, wenn – im jeweiligen Einzelfall konkret darzulegende – Ausnahmetatbestände erfüllt sind. Dies ist ein wichtiger Meilenstein in der Rechtsprechung zum IFG.

3.2.2 Vorbereitung von Rechtsverordnungen

Das Verwaltungsgericht (VG) Berlin schließt die Anwendung des IFG des Bundes auf die rechtsetzende Tätigkeit von Behörden bei Erlass von Rechtsverordnungen und Satzungen aus. Dem kann ich mich nicht anschließen.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit hatte ich über eine Anfrage zur Offenlegung der Berechnung des Arbeitslosengeldes II berichtet (2. TB Nr. 4.11.1). Der Antrag richtete sich auf Informationen, die beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) entstanden waren, um die auf der Grundlage von § 40 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – erlassene Regelsatzverordnung vom 3. Juni 2004 vorzubereiten.

Die Klage gegen die Ablehnung des Informationszugangs blieb erfolglos (vgl. Nr. 5.8.1).

Das VG Berlin vertritt in seiner Entscheidung vom 7. Oktober 2010 – VG 2 K 9.09 – die Auffassung, die Rechtsetzung der vollziehenden Gewalt falle nicht unter das IFG. Weder im Gesetz selbst noch in den Materialien sei erkennbar, dass das IFG auf die rechtsetzende Tätigkeit von Behörden Anwendung finden solle. Die Kammer stützt sich hierbei auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 6. November 2008 (– 12 B 50.07 –), nach der es sich bei der Tätigkeit des Bundesrates im Zusammenhang mit dem Zustandekommen von Rechtsverordnungen des Bundes zwar im weiteren Sinne um öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit handele, die jedoch nicht dem § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG unterliege.

In den Entscheidungsgründen lehnt das VG Berlin sogar den Zugang zu Informationen über die Vorbereitung von Satzungen ab. Diese Auffassung wird von mir nicht geteilt. Würde die gesamte exekutive Rechtsetzung vom Informationszugang ausgeschlossen, entstünde nicht nur eine schwerwiegende Transparenzlücke, sondern auch ein Systembruch: Die Vorbereitung von (Parlaments-)Gesetzen unterliegt nach der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) grundsätzlich dem IFG, während die Vorbereitung von Rechtsverordnungen, die auf Grund gesetzlicher Ermächtigung durch einzelne Ministerien bzw. die Bundesregierung erlassen werden dürfen, intransparent bliebe. Die Vorbereitung von Rechtsverordnungen durch die Ministerien unterfällt deshalb ebenso wie die vom BVerwG erörterte Vorbereitung von Gesetzentwürfen durch die Ministerien grundsätzlich dem IFG (zu den beiden Urteilen zur „Regierungstätigkeit" vom 3. November 2011 vgl. Nr. 3.2.1).

Gegen eine Ausklammerung normsetzender ministerieller Tätigkeit spricht im Übrigen auch der Vergleich von Umweltinformationsgesetz (UIG) und IFG. Das IFG verzichtet auf eine Ausnahmeregelung für die Informationspflicht von Behörden bei rechtsetzender Tätigkeit, wie sie in § 2 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe a UIG für den Erlass von Rechtsverordnungen eingeräumt wird.

3.2.3 Vertraulichkeit von Gremienberatungen

Vertraulichkeitsregelungen in bloßen (untergesetzlichen) Geschäftsordnungen können den gesetzlichen Anspruch auf Informationszugang nicht ausschließen. Eine etwaige Schutzbedürftigkeit von Gremienberatungen ist im jeweiligen Einzelfall zu bewerten.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (2. TB Nr. 2.1.7) hatte ich darüber berichtet, dass immer wieder Anträge auf Informationszugang abgelehnt werden, weil mit anderen Stellen Vertraulichkeit vereinbart worden sei. Ich hatte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass der gesetzliche Anspruch auf Informationszugang nicht durch Vertraulichkeitsvereinbarungen – sei es mit (privaten) Dritten oder auch innerbehördlich – unterlaufen werden kann. Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Ausnahmetatbestände sind insofern abschließend. In diesem Berichtszeitraum rückte die Fragestellung in den Fokus, ob durch Vertraulichkeitsregelungen in Geschäftsordnungen die Arbeit verwaltungsinterner Gremien vom Informationszugang ausgenommen werden kann.

Mich hat diese Frage u. a. im Rahmen einer Beschwerde gegen die Kassenärztliche Bundesvereinigung beschäftigt, in der es um die Geheimhaltung von Protokollen der nach § 87 SGB V eingerichteten Bewertungsausschüsse ging (vgl. näher Nr. 5.10.1). Die Rechtsprechung hatte einen Parallelfall zu entscheiden, der die Sitzungsprotokolle der beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gebildeten Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission nach § 16 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch betraf (Verwaltungsgericht Köln, Urteil vom 25. Februar 2010 – 13 K 119/08VG –; Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 2. November 2010 – 8 A 475/10 –; Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. Juli 2011 – 7 B 14.11 –).

Sowohl die Geschäftsordnung der Bewertungsausschüsse als auch die Geschäftsordnung der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission bestimmen, dass die Sitzungen des jeweiligen Gremiums nichtöffentlich und die Teilnehmer zur Verschwiegenheit verpflichtet sind. Die betreffenden Stellen sahen in diesen Geschäftsordnungsregelungen jeweils ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nummer 4 IFG (vgl. Kasten), das dem Anspruch auf Zugang zu den Sitzungsprotokollen entgegenstehe.

Diese Auffassung teile ich nicht. Vertraulichkeitsregelungen auf der Ebene einer bloßen Geschäftsordnung können den gesetzlichen Anspruch auf freien Informationszugang nach dem IFG nicht ausschließen, soweit nicht ausnahmsweise eine ausdrückliche formal-gesetzliche Ermächtigung zur Schaffung auch von Geheimhaltungsregelungen existiert. Anderenfalls könnten zahlreiche öffentliche Stellen des Bundes die in ihrem Bereich anfallenden Informationen durch entsprechende Geschäftsordnungen pauschal dem Informationszugang entziehen. Sie könnten damit für sich Bereichsausnahmen schaffen, was der gesetzgeberischen Grundentscheidung des IFG widerspräche. Geschäftsordnungen haben weder Gesetzes- noch Verordnungscharakter. Sie sind vom jeweiligen Gremium konsensual beschlossenes Binnenrecht, dem keine Außenwirkung gegenüber informationssuchenden Dritten zukommt.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass Informationen über Gremienberatungen generell öffentlich zugänglich sein müssten. Wenn und solange im konkreten Einzelfall die notwendige Vertraulichkeit der Beratungen durch die Offenlegung von Informationen beeinträchtigt würde, enthält § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG (vgl. Kasten) hierfür einen passenden und hinreichenden Ausnahmetatbestand.

Die Rechtsprechung hat die Frage, ob Geschäftsordnungsregelungen ein besonderes Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nummer 4 IFG begründen können, in den höheren Instanzen offen gelassen, nachdem das Verwaltungsgericht Köln (a. a. O., Rn. 47 ff.) sie noch – aus meiner Sicht zu Unrecht – bejaht hatte. Stattdessen haben sowohl das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (a. a. O., Rn. 82 ff.) als auch das Bundesverwaltungsgericht (a. a. O., Rn. 4 ff.) die Ablehnung des Informationszugangs primär an § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG gemessen (und hinsichtlich der begehrten Sitzungsprotokolle der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission im Ergebnis für rechtmäßig gehalten).

Kasten zu Nr. 3.2.3

§ 3 Nummer 3 und 4 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

…

3. wenn und solange
   a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
   b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,

…

Im Rahmen des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG stellt sich häufig die Frage, ob und inwieweit auch künftige Beratungen geschützt werden können. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat hierzu im o. g. Beschluss festgestellt, der Abschluss des laufenden Verfahrens stelle

keine unüberwindbare zeitliche Grenze für die Anwendbarkeit von § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG dar. Die hierdurch geschützten innerbehördlichen Beratungen, die auf eine offene Meinungsbildung und einen freien Meinungsaustausch angelegt seien, könnten wegen des Wissens um eine – auch nach Abschluss des jeweiligen Verfahrens erfolgende – Offenlegung etwa der einzelnen Beiträge und Meinungsbekundungen im Beratungsprozess beeinträchtigt werden. Die Frage nach einer Fortdauer des Vertraulichkeitsschutzes beantworte sich dabei nach den konkreten Verhältnissen des jeweiligen Sachbereichs.

Dass die insofern erforderliche Einzelfallbetrachtung je nach Art des betroffenen Gremiums durchaus zu unterschiedlichen Ergebnissen führen kann, zeigt bereits der Beschluss des BVerwG vom 23. November 2011 – 7 C 2.11 – zum Zugang zu Unterlagen der sog. BRAGO-Expertenkommission (vgl. auch Nr. 5.12.2). Hier stellt das BVerwG ausdrücklich fest, dass die Begründung für den Schutz der Beratungen der Deutschen Lebensmittelbuch-Kommission „auf die Arbeit einer adhoc-Kommission, die ihre Tätigkeit mit der Vorlage eines – allgemein zugänglichen – Gesetzentwurfs vor mittlerweile zehn Jahren endgültig beendet hat, wohl nicht übertragbar“ seien.

Ob der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG auch bei künftigen Beratungen vorliegt, kann damit nur bezogen auf die jeweilige Konstellation beantwortet werden. Dabei sind an die erforderliche Prognose einer Beeinträchtigung künftiger Beratungen aus meiner Sicht hohe Anforderungen zu stellen. Im Einzelfall muss die konkrete Gefahr dargelegt werden, dass die (künftige) Arbeitsfähigkeit oder die Aufgabenerfüllung des betreffenden Gremiums durch die Offenlegung des Beratungsinhalts in unzumutbarer Weise beeinträchtigt würde. Außerdem ist die Geheimhaltung stets auf die unbedingt schutzwürdigen Passagen der begehrten Unterlagen zu beschränken; wenn möglich, ist zumindest ein teilweiser Informationszugang zu gewähren.

3.2.4 Auch der Bundesrechnungshof hat für Transparenz zu sorgen!

Der Bundesrechnungshof (BRH) ist weder Organ der Rechtsprechung noch der Gesetzgebung, sondern nimmt als Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG Verwaltungsaufgaben wahr. Das IFG gilt deshalb auch für ihn, soweit nicht Ausnahmetatbestände den Informationszugang im Einzelfall ausschließen.

Im Jahr 2008 hatte ein Antragsteller beim BRH erfolglos die Übersendung von Kopien der Prüfungsniederschriften und -vermerke sowie der Übersendungsschreiben (inklusive etwaiger Beanstandungen) aus der jeweils letzten Prüfung mehrerer Parteistiftungen und zweier konfessioneller Zentralstellen für Entwicklung beantragt, die vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung Zuwendungen für die Förderung entwicklungspolitischer Vorhaben erhalten hatten.

Der BRH lehnte den Antrag ab, da er bei Bekanntwerden der Prüfergebnisse nachteilige Auswirkungen auf die externe Finanzkontrolle befürchtete (§ 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG). Die vertrauliche Behandlung der Informationen durch den BRH sei für die Kooperationsbereitschaft der von der Prüfung betroffenen Stellen und damit für eine auch künftig effektive externe Finanzkontrolle von essenzieller Bedeutung.

Kasten zu Nr. 3.2.4

§ 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf

   …

   e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,

…

Der Petent wandte sich mit der Bitte um Unterstützung an mich und erhob parallel Klage beim Verwaltungsgericht (VG) Köln. Der BRH bestritt bereits die Anwendbarkeit des IFG und nahm zusätzlich auch den Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 4 IFG in Anspruch. Das VG Köln folgte der Argumentation des BRH und wies die Klage ab.

Der Petent legte gegen diese Entscheidung Berufung beim Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) in Münster ein. Der zuständige Senat bat mich um Stellungnahme, ob das Informationsfreiheitsgesetz auf die Tätigkeit des BRH anwendbar sei, wenn dieser – wie im vorliegenden Fall – bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung prüfe.

Gegenüber dem Gericht habe ich meine bekannte Position (vgl. 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.5.2) erläutert: Danach unterfallen amtliche Informationen, die aus der Prüftätigkeit des BRH resultieren, grundsätzlich dem Anwendungsbereich des IFG, da der BRH weder eine – dem Anwendungsbereich des IFG entzogene – richterliche noch eine – ebenfalls vom IFG nicht erfasste – legislative Funktion wahrnimmt. Die richterähnliche Unabhängigkeit der Mitglieder des BRH begründet keine Sonderstellung und rechtfertigt keinen „grundsätzlichen“ und „allgemeinen“ Ausschluss des BRH aus dem Anwendungsbereich des IFG. Während eines laufenden Prüfverfahrens dürfte allerdings ein (weitgehender) Ausschluss des Informationszuganges wegen der zu erwartenden nachteiligen Auswirkungen auf die (noch laufende) Finanzkontrolle greifen, die unabhängig, sachlich, objektiv und ungestört erfolgen soll.

Nach Abschluss eines Prüfverfahrens ist eine solche Beeinträchtigung dagegen nicht ohne weiteres gegeben. Sie ist deshalb im Einzelfall konkret, substantiiert und nachvollziehbar darzulegen. Der Maßstab für nachteilige Auswirkungen des Informationszuganges liegt nach Abschluss der Prüfung deutlich höher als bei laufender Prüfung. Mit dem bloßen Hinweis auf eine schwindende

Kooperationsbereitschaft der nicht-staatlichen Zuwendungsempfänger ist noch keine hinreichende, konkrete Gefährdung der effektiven externen Finanzkontrolle dargelegt.

In seiner Entscheidung teilt das OVG NRW die Auffassung, dass das IFG hier grundsätzlich anwendbar ist, keine Bereichsausnahme für den BRH besteht und negative Auswirkungen auf die effektive Finanzkontrolle nicht hinreichend dargelegt wurden.

Sofern und soweit das Beratungsgeheimnis (§ 3 Absatz 4 Satz 1 des Gesetzes über den Bundesrechnungshof i. V. m. § 43 des Deutschen Richtergesetzes) ein besonderes Amtsgeheimnis i. S. d. § 3 Nummer 4 IFG begründe, seien die dem Beratungsgeheimnis unterfallenden Passagen von Prüfvermerken bzw. Anmerkungen, Änderungen und Bewertungen zu schwärzen. Die abschließende Prüfmitteilung sei dagegen nicht einmal partiell vom Informationszugang ausgenommen, da insoweit das Beratungsgeheimnis nicht greife.

Soweit einzelne Passagen der Prüfungsniederschriften durch § 5 IFG geschützte personenbezogene Daten oder durch § 6 IFG geschützte Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse enthalten sollten, rechtfertigt dies nach Auffassung des OVG NRW ebenfalls keinen „totalen“ Ausschluss des Informationszuganges, sondern lediglich eine (partielle) Schwärzung der für den Informationszugang bereitzustellenden Unterlagen.

Das OVG NRW hat den BRH deshalb zur Übersendung der Prüfunterlagen verurteilt, soweit nicht im Einzelfall (und nur mit Blick auf einzelne, schutzwürdige Informationen) Ausschlussgründe vorliegen.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung der mit diesem Verfahren aufgeworfenen Rechtsfrage der Anwendbarkeit des IFG auf den Bundesrechnungshof hat das OVG NRW die Revision zum Bundesverwaltungsgericht zugelassen. Über den weiteren Fortgang des Verfahrens werde ich berichten.

3.2.5 Auch Journalisten können sich auf das IFG berufen

Der presserechtliche Auskunftsanspruch schließt nicht als vorrangiger spezialgesetzlicher Anspruch i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG den Informationszugang nach dem IFG aus.

Immer wieder wird die Frage aufgeworfen, in welchem Verhältnis der Anspruch auf Zugang zu Informationen nach dem IFG zu anderweitigen Auskunfts- und Informationsansprüchen steht. Dies kann – jedenfalls was den presserechtlichen Auskunftsanspruch anbelangt – durch die obergerichtliche Rechtsprechung als geklärt angesehen werden.

Mit seinem Urteil vom 26. Oktober 2011 (– 8 A 2593/10 –) hat das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) nicht nur das IFG grundsätzlich auch auf den Bundesrechnungshof für anwendbar erklärt (vgl. Nr. 3.2.4). Zugleich hat es mit dieser Entscheidung auch klargestellt, dass der Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG besteht, auch wenn der Kläger als Journalist zum Kreis der auskunftsberechtigten Personen nach § 4 Absatz 1 des nordrhein-westfälischen Pressegesetzes (PresseG NRW) gehört.

Nach § 1 Absatz 3 IFG gehen dem Informationszugangsanspruch des IFG Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen – mit Ausnahme der Regelungen in § 29 VwVfG und § 25 SGB X – vor. „Vorgehen“ können jedoch nur Bestimmungen, die einen Informationszugang abschließend regeln. Liegt keine abschließende Regelung vor, bleibt das IFG anwendbar. Ein Vorrang im Sinne einer Ausschließlichkeit ist deswegen nur dort anzunehmen, wo die jeweiligen Rechte die gleichen Anliegen verfolgen und/oder identische Zielgruppen erfassen, wie etwa bei dem Informationszugangsanspruch nach dem UIG. Wenn spezialgesetzliche Regelungen für einen gesonderten Sachbereich oder für bestimmte Personengruppen einen begrenzten Informationsanspruch vorsehen, ist deshalb nach der von mir geteilten Auffassung des OVG NRW im Einzelfall zu untersuchen, ob diese Grenzen auch für den vom IFG gewährten Anspruch bindend sind. Dies ist anzunehmen, wenn ein umfassender Informationsanspruch dem Schutzzweck des Spezialgesetzes zuwider laufen würde. Andernfalls ist § 1 Absatz 1 IFG anwendbar und der Informationszugang nach dem IFG eröffnet.

Das OVG NRW sieht in § 4 Absatz 1 PresseG NRW keine spezielle Regelung i. S. d. § 1 Absatz 3 IFG. Die Auskunftspflicht nach dem Landespressegesetz bestehe nur gegenüber einem begrenzten Personenkreis. Gegenstand des Anspruches sei die Mitteilung von Fakten zu einem bestimmten Tatsachenkomplex. Das Gericht lässt offen, ob aus § 4 Absatz 1 PresseG NRW auch ein (darüber hinausgehender) Anspruch auf Herausgabe von Unterlagen hergeleitet werden kann. Jedenfalls enthält das Landespressegesetz nach Auffassung des OVG NRW keine abschließende Regelung, schon weil der presserechtliche Anspruch auf eine Privilegierung der Presse abzielt. Mit dieser Privilegierung wäre es nicht vereinbar, Pressevertretern den Informationszugang nach dem IFG vorzuenthalten, der als „Jedermann-Recht“ konzipiert ist.

Diese Entscheidung klärt nicht nur das Verhältnis des nordrhein-westfälischen Landespresserechtes zum IFG, sondern exemplarisch auch das Verhältnis der übrigen landespresserechtlichen Auskunftsregelungen zum IFG. Auch in allen anderen Bundesländern steht den Journalistinnen und Journalisten gegen Bundesbehörden nicht nur der presserechtliche Auskunftsanspruch, sondern auch das „Jedermannrecht“ auf Informationszugang nach dem IFG des Bundes zu.

3.2.6 Der Quellenschutz oder die Grenze der Informationsfreiheit

Das IFG einschließlich seiner Ausnahmetatbestände gilt auch für meine eigene Tätigkeit.

Das BDSG und das IFG weisen mir die Aufgabe zu, die Einhaltung der einschlägigen Vorschriften bei den Bundesbehörden zu kontrollieren. Gerade im Hinblick auf meine Aufgabe als Informationsfreiheitsbeauftragter sehe

ich es als geboten an, Anträgen auf Informationszugang nach dem IFG weitestmöglich nachzukommen (vgl. Nr. 4.2). Trotzdem gibt es Fälle, in denen zwingende Gründe einer Auskunftserteilung entgegenstehen.

Ein solcher Fall betraf meine datenschutzrechtliche Kontrollaufgabe bei einem Postunternehmen. Ich bin auch nach der Privatisierung weiterhin in Teilen für die datenschutzrechtliche Kontrolle bei Post und Telekommunikationsunternehmen zuständig. Ich habe hier dieselben Informations-, Zutritts- und Kontrollrechte wie bei den Bundesbehörden. Datenschutzverstöße werden deshalb häufig bei Gelegenheit eines Beratungs- und Kontrollbesuches erkannt. In anderen Fällen führen erst Hinweise oder Beschwerden Dritter dazu, datenschutzrechtlich fragliche Praktiken aufzudecken. So war es auch hier:

Im Sommer 2010 ging der Hinweis auf die Einrichtung eines „Verteilzentrums“ in der Wohnung einer Postzustellerin ein, wo diese auch Post für Kollegen zuordne. Zeitweise hätten Briefsendungen in Kartons – für jeden zugänglich – im Hausflur gelegen.

Das für die Postdienstleistung verantwortliche Unternehmen teilte mir in seiner Stellungnahme mit, dass seine Zusteller die ihnen zugeteilten Postsendungen üblicherweise in den dafür zur Verfügung gestellten Depots sortierten, räumte aber ein, der fraglichen Zustellerin gestattet zu haben, einen separierten Teil ihrer Wohnung als Depot zu nutzen.

Nach § 39 Absatz 2 und 3 Postgesetz ist zur Wahrung des Postgeheimnisses verpflichtet, wer geschäftsmäßig Postdienste erbringt oder – wie hier die Zustellerin – daran mitwirkt. Dabei ist es den nach Absatz 2 Verpflichteten untersagt, sich oder anderen über das für die Erbringung der Postdienste erforderliche Maß hinaus Kenntnis vom Inhalt von Postsendungen oder den näheren Umständen des Postverkehrs zu verschaffen. Bereits die aus der Absender- und Adressatenangabe erkennbare Tatsache, dass Herr A Frau B einen Brief geschrieben hat, ist ein in diesem Sinne gesetzlich geschützter Umstand des Postverkehrs, der Dritten, die nicht in der „Zustellkette“ mitwirken, nicht zur Kenntnis gegeben werden darf. Dass der Schutz des Postgeheimnisses bei einer Lagerung und Sortierung von Postsendungen in der Familienwohnung nicht in gleich zuverlässiger Weise sichergestellt und kontrolliert werden kann wie in einem „offiziellen“ Postdepot, liegt auf der Hand.

Der verantwortliche Postdienstleister wurde aufgefordert, der Zustellerin umgehend geeignete Räume zur Verfügung zu stellen. Nach Mitteilung ihres Anwalts kündigte die Zustellerin das Arbeitsverhältnis, da sie nach der anonymen Anzeige für eine vertrauensvolle Zusammenarbeit keine Perspektive mehr sah.

Die frühere Zustellerin stellte bei mir einen Antrag auf Informationszugang, um den Namen des Hinweisgebers/der Hinweisgeberin in Erfahrung zu bringen. Diesen Antrag musste ich nach § 3 Nummer 7 IFG ablehnen, da es sich bei der Eingabe, die zur Aufdeckung des Datenschutzverstoßes geführt hatte, um eine vertrauliche Information handelte, an deren Geheimhaltung der Hinweisgeber weiterhin interessiert war. Nach erfolglosem Widerspruch erhob die Zustellerin Klage beim Verwaltungsgericht (VG) Köln, nahm diese jedoch nach Ablehnung der Prozesskostenhilfe zurück.

Das VG Köln hat die Gewährung der Prozesskostenhilfe nach der – in diesem Verfahren üblichen – summarischen Prüfung der Erfolgsaussichten der Klage abgelehnt, da es ganz überwiegend wahrscheinlich erscheine, dass dem Anspruch auf Informationszugang nach § 1 Absatz 1 IFG die Vorschriften des § 3 Nummer 7 und/oder des § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG entgegenstünden (Beschluss vom 12. Oktober 2011 – 13 K 3474/11 –). Mit Blick auf die – sowohl durch § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG als auch durch die spezielle Regelung zum (Identitäts-)Schutz von Hinweisgebern in § 3 Nummer 7 IFG – gebotene Interessenabwägung sei neben dem grundrechtlich abgesicherten Interesse des Betroffenen (hier des Hinweisgebers/der Hinweisgeberin) auch das öffentliche Interesse an einer Sicherstellung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung von Bedeutung.

Kasten a zu Nr. 3.2.6

Auszug aus dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 12. Oktober 2011 – 13 K 3474/11 –

Die datenschutzrechtliche Kontrollaufgabe des BfDI (auch) in den Bereichen Post und Telekommunikation dient, wie das VG Köln betont, „dem Schutz grundrechtlich verankerter, mithin gewichtiger Rechtsgüter“ (VG Köln, a. a. O. S. 4). Das VG Köln weist ferner auf den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichtes vom 3. August 2011 (– 20 F 23/10 – Rn. 10) hin, nach dem die zuständige Behörde „aus Gründen der effektiven Aufgabenwahrnehmung verpflichtet“ sei, „allen vom Ansatz her sachlich begründeten Hinweisen nachzugehen (… Sie) muss daher die Vertraulichkeit von Angaben Dritter auch dann wahren dürfen, wenn sich die Hinweise nach Abschluss der Sachverhaltsermittlungen als unzutreffend erweisen sollten. Der Vertraulichkeitsschutz entfällt nur, wenn hinreichend aussagekräftige Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass der Informant wider besseres Wissen oder leichtfertig falsche Angaben gemacht hat.“

Anhaltspunkte für eine böswillige, völlig haltlose Denunziation oder ein Handeln des Hinweisgebers „ins Blaue hinein“ hat auch das VG Köln nicht gesehen.

Nachdem das Postdienstleistungsunternehmen den Sachverhalt hinsichtlich der Aufbewahrung und Sortierung von Postsendungen in der Wohnung bestätigt hatte, war dieser „Sachverhaltskern“ gesichert und eine Offenlegung des Hinweisgebers gegen dessen Willen nicht geboten.

Kasten b zu Nr. 3.2.6

Auszug aus dem Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 12. Oktober 2011 – 13 K 3474/11 –

„Sind Behörden bei der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben (auch) auf Angaben Dritter angewiesen, dürfen sie zum Schutz des Informanten seine Identität geheim halten. Dies gilt vor dem Hintergrund, dass Behörden die für eine effektive Aufgabenerfüllung unentbehrlichen Informationen von Seiten Dritter in der Regel nur erhalten, wenn sie dem Informanten Vertraulichkeit zusichern. Gleichwohl rechtfertigt nicht jede öffentliche Aufgabe die Annahme, Informationen von Seiten Dritter seien zu deren Erfüllung unerlässlich. Die Aufgabe, auf die die behördlichen Ermittlungen ausgerichtet sind, muss vielmehr dem Schutz gewichtiger Rechtsgüter dienen“ (VG Köln, Beschluss vom 12. Oktober 2011 – 13 K 3474/11 –, S. 4 unter Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 3. August 2011 – 20 F 23.10 –, Rn. 8 m. w. N. und OVG NRW, Beschluss vom 28. September 2010 – 13a F 46/10 –, DVBl. 2010, 1516 m. w. N.).

3.3 Weitere aktuelle Grundsatzfragen

3.3.1 Informationsfreiheit und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nach derzeitiger Rechtslage absolute und keiner Abwägung zugängliche Ausschlussgründe für den Informationszugang, wenn der betroffene Unternehmer nicht einwilligt. Hier sehe ich dringenden Änderungsbedarf.

Der generelle Ausschluss des Informationszuganges, wenn Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse geltend gemacht werden, ist eines der zentralen Probleme des deutschen Informationsfreiheitsrechts.

„Informationen sind der Stoff, aus dem demokratische Steuerungserfolge gemacht sind. Werden in einem Gemeinwesen Informationen verfälscht oder vorenthalten, können demokratische Strukturen bestenfalls suboptimale Steuerungsergebnisse zeitigen. Von daher ist der freie Informationsfluss schlechthin konstituierend für die Demokratie.“

So Prof. Dr. Michael Kloepfer bei der Vorstellung seines Gutachtens „Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen“ (veröffentlicht unter http://www.bfdi.bund.de/IFG/Grundsaetzliches zurInformationsfreiheit/Grundsaetzliches_zur_Information freiheit_node.html) auf dem von mir veranstalteten Symposium zu den „Perspektiven der Informationsfreiheit“ am 9. Juni 2011 in Berlin (vgl. Nr. 6.3.2).

Gleichwohl gibt das aktuelle IFG den wirtschaftlichen Interessen der Unternehmen den absoluten Vorrang, sofern Zugang zu amtlichen Informationen mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen begehrt wird: Informationszugang darf hier nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat (§ 6 Satz 2 IFG).

Unbestreitbar sind Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen von erheblicher Bedeutung. Ein voraussetzungsloser, unbeschränkter Informationsanspruch würde für Unternehmensgeheimnisse und unternehmerisches Know-How ein erhebliches Risiko bedeuten. Insbesondere würde damit eine Ausforschung und in der Folge eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition von solchen Unternehmen drohen, die durch eine aufwendige Forschung und Entwicklung neue, kostengünstige und effektive Produktionsverfahren und attraktive Produkte entwickelt haben.

Ich sehe allerdings die Notwendigkeit, das Recht im Sinne einer Abwägung zwischen den Interessen des Unternehmens an Geheimhaltung und dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit weiterzuentwickeln. Der derzeitige absolute Vorrang unternehmensseitiger Geheimhaltungsinteressen führt nämlich dazu, dass das IFG wesentliche Ziele, insbesondere im Hinblick auf die verbesserte Transparenz der Verwendung öffentlicher Mittel und der Korruptionsprävention, verfehlt.

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden von der Rechtsprechung „alle auf ein Unternehmen bezogenen Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“ (so die Definition des Bundesverfassungsgerichtes, BVerfGE 115, 205 (230)). Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind Informationen, die entweder vom Unternehmen wirtschaftlich genutzt werden können (und deshalb einen Vermögenswert darstellen) oder deren Verwertung durch Dritte für den Unternehmer wirtschaftlich nachteilig sein kann. Es kommt also entscheidend auf die Wettbewerbsrelevanz der Information an.

Deswegen werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch das Grundrecht der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) und nach Auffassung weiter Teile der Rechtsprechung zusätzlich auch durch die Eigentumsgarantie des Artikel 14 GG geschützt. Ihr Schutz ist derzeit im IFG „absolut“ und „abwägungsfest“ ausgestaltet. Sie sind damit stärker geschützt als ein Großteil der personenbezogenen Daten, deren Schutz ebenfalls Verfassungsrang hat. Personenbezogene Daten dürfen nämlich zugänglich gemacht werden, wenn nach Abwägung das Interesse am Informationszugang das „Diskretionsinteresse“ des Betroffenen überwiegt (§ 5 Absatz 1 Satz 1 IFG). Dies gilt selbst für Fälle, in denen der Betroffene seine Einwilligung ausdrücklich verweigert.

Kasten a zu Nr. 3.3.1

§ 5 Absatz 1 Satz 1 IFG

Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

§ 6 Satz 2 IFG

Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

Das gegenwärtige Regelungsmodell des IFG mit seinem absoluten Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist allerdings nicht alternativlos. Dass es auch anders geht, zeigt ein Blick auf das Umweltinformationsgesetz, das in den §§ 8 und 9 eine Abwägung der widerstreitenden Interessen an Geheimhaltung und Informationszugang vorsieht.

Kasten b zu Nr. 3.3.1

§ 9 UIG

Schutz sonstiger Belange

(1) Soweit

1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,
2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder
3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden. Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

(2) Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.

Das IFG des Bundes ermöglicht dagegen keine Abwägung der unterschiedlichen Interessen. Zudem hat sich herausgestellt, dass „zugangshinderliche“ Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse von den Behörden vorschnell und ohne die gebotene, sorgfältige Prüfung akzeptiert werden, wenn sie zuvor von den Unternehmen nur mit hinreichendem Nachdruck behauptet worden sind. Damit will ich nicht unterstellen, dass die Berufung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse den Unternehmen gewissermaßen „in den Mund gelegt wird“. Wenn aber das Gesetz keine Abwägung vorsieht, kann die Versuchung, sich ohne sachliche Rechtfertigung auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse zu berufen, nicht von der Hand gewiesen werden.

Auch deshalb halte ich die Einführung einer Abwägungsklausel in das IFG nicht nur für zweckmäßig, sondern für geboten. Dies wäre im Übrigen ein unverzichtbarer, weiterer Schritt in Richtung auf die notwendige und überfällige Harmonisierung der bundesrechtlichen Regelungen des Informationszuganges.

Mit der notwendigen Novellierung des IFG sollte ferner klargestellt werden, dass Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse dem Informationszugang grundsätzlich nicht entgegenstehen, wo die öffentliche Hand für Zwecke der Daseinsvorsorge Verträge mit Privaten abschließt.

3.3.2 Die wissenschaftliche Aufarbeitung der NS-Vergangenheit stößt auf unangemessene Grenzen

Ohne freien Zugang zu behördlichen Unterlagen lässt sich die NS-Vergangenheit nicht aufklären. Gesetzliche Änderungen sind erforderlich, um Konflikte mit Geheimhaltungsregeln aufzulösen.

Die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit ist in den letzten Jahren ein wichtiges Thema für zahlreiche Bundesbehörden geworden und hat auch den Bundestag beschäftigt. Mehrere große Forschungsvorhaben insbesondere auch bei den Sicherheitsbehörden des Bundes sind bei Redaktionsschluss noch nicht abgeschlossen. Wenn Ministerien und Geschäftsbereichsbehörden das Vorleben ehemaliger Mitarbeiter untersuchen, stellt sich immer auch die Frage nach der datenschutzrechtlichen Flankierung dieser Forschungsvorhaben und dem Informationszugang der Medien und anderer Interessenten.

3.3.2.1 Gesetzlicher Regelungsbedarf für die zeitgeschichtliche Analyse von Beamtenbiographien

Die Untersuchung personeller Kontinuitäten in der Verwaltung des Dritten Reichs und der Bundesrepublik Deutschland und die Klärung biographischer „Altlasten“ ist eine zeitgeschichtlich und gesellschaftspolitisch wichtige Aufgabe. Hier besteht allerdings gesetzlicher Regelungsbedarf für den Forschungszugriff auf Personalaktendaten.

Seit einigen Jahren beschäftigen sich verschiedene Bundesbehörden mit der Aufarbeitung ihrer nationalsozialistischen Vergangenheit. Besonders prominent war die Veröffentlichung des Ergebnisses einer Historikerkommission, die 2005 vom damaligen Außenminister einge-

setzt worden war, um die Geschichte des Auswärtigen Amtes und personelle Kontinuitäten während der Nazizeit und in den Gründungsjahren der Bundesrepublik zu untersuchen. Viele weitere Bundesbehörden, wie beispielsweise der Bundesnachrichtendienst, das Bundesamt für Verfassungsschutz oder das Bundeskriminalamt, sind diesem Beispiel gefolgt. Diese Untersuchungen sind auf mehrere Jahre angelegt. Die Projekte des Bundesamtes für Verfassungsschutz und des Bundesnachrichtendienstes waren Ende 2011 noch nicht abgeschlossen.

„Über die Tatsache, dass die personellen Kontinuitäten in der Beamtenschaft generell relativ hoch waren, besteht in der Forschung weitgehend Konsens. Detaillierte wissenschaftliche Untersuchungen zum Verwaltungspersonal in der Frühphase der Bundesrepublik, auf die eine quantitative Aussage gestützt werden könnte, liegen allerdings nur punktuell vor“ (so die Bundesregierung in ihrer umfangreichen Antwort vom 14. Dezember 2011 auf die Große Anfrage der Fraktion DIE LINKE, Bundestagsdrucksache 17/8134, S. 5). Rund 886 000 bzw. 979 500 (Stand 1950 bzw. 1955) Beschäftigten der Bundesverwaltung stehen allerdings lediglich 210 000 (noch) verfügbare Akten gegenüber (Bundestagsdrucksache 17/8134, S. 7).

Diese Aufarbeitung ist gleichwohl ein unverzichtbares zeitgeschichtliches und gesellschaftspolitisches Anliegen. Sofern und soweit allerdings in diesem Zusammenhang auch Lebens- und Berufswege nachgezeichnet und Personalaktendaten genutzt und offengelegt werden sollen, stellen sich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung für den Datenschutz und für die Informationsfreiheit.

Denn für entsprechende Forschungsaufträge ist es regelmäßig erforderlich, auch Daten aus Personalakten zu verwenden. Nur so werden sich die Forscher ein umfassendes Bild von den Mitarbeitern und deren eventuellen Verstrickungen in NS-Unrecht machen können.

Zu prüfen ist einerseits, ob datenschutzrechtlich ein Zugriff auf Personalakten möglich ist, und andererseits, ob und wenn ja inwieweit nach dem IFG ein Informationszugang z. B. der Medien zur Vorbereitung einer Veröffentlichung eröffnet ist.

Anlässlich eines Auswertungsvorhabens, das vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) in Auftrag gegeben worden ist, war ich erstmals mit diesem Thema befasst (vgl. Nr. 3.3.2.2).

Mit Blick auf diese – anders als bei den übrigen Projekten der Ressorts und sonstigen Bundesbehörden nicht für einen zeithistorischen, sondern für einen personalwirtschaftlichen Zweck durchgeführte – Auswertung des BMELV habe ich darauf hingewiesen, dass nicht erst der Informationszugang „Dritter“ zu derartigen personenbezogenen Informationen, sondern (grundsätzlich) bereits der erste (Forschungs-)Zugriff auf die Personalaktendaten zur Auswertung von Lebensläufen im Regelfall gegen das Personalaktengeheimnis (§ 107 Absatz 1 Bundesbeamtengesetz) verstoßen würde, das nach dem Bundesbeamtengesetz für Bundesbeamte wie analog auch für Tarifbeschäftigte gilt. Dieses sieht einen Zugang zu Personalakten nur unter sehr engen Voraussetzungen vor, zu denen Forschungszwecke explizit nicht gehören. Sofern kein archivrechtlicher Zugang möglich ist, sehe ich auch keine Möglichkeit, Forschern Personalakten aufgrund anderer Rechtsvorschriften zugänglich zu machen.

Ich halte dieses juristisch zwingende Ergebnis für unbefriedigend. Gerade bei der Aufarbeitung staatlichen Unrechts halte ich insbesondere die sehr weitgehende Sperre der Personalaktendaten des Personenkreises für fragwürdig, der im NS-Staat an verantwortlicher Stelle tätig war. Im Hinblick auf das gesellschaftliche Bedürfnis an einer wissenschaftlichen Aufarbeitung der NS-Vergangenheit von Bundesbehörden habe ich gegenüber der Bundesregierung deshalb eine entsprechende Änderung des Bundesbeamtengesetzes angeregt. Diese könnte sich inhaltlich an § 32 Stasi-Unterlagen-Gesetz orientieren, der eine ähnliche Interessenkollision angemessen regelt. Mit dieser modellhaften Vorschrift hat der Gesetzgeber eine ausgewogene Lösung des Konfliktes zwischen dem Anspruch der Allgemeinheit an einer historischen Aufarbeitung und dem Recht des Einzelnen auf informationelle Selbstbestimmung getroffen (vgl. Nr. 2.9).

3.3.2.2 Was dürfen Medien und Öffentlichkeit über die Vergangenheit ehemaliger Beamter wissen?

Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) bat mich um Beratung bei der Freigabe von Informationen über das „Vorleben“ ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter während des Dritten Reiches.

Das BMELV hatte 2005 ein Gutachten erstellen lassen, das Kriterien entwickeln sollte, nach denen die Ehrwürdigkeit ehemaliger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Hinblick auf die Zeit des Nationalsozialismus zu bewerten sei. Damit sollte auch konkrete Entscheidungshilfe im Einzelfall bei der Prüfung gegeben werden, ob ein ehrender Nachruf mit Blick auf eventuelle Verstrickungen in nationalsozialistische Aktivitäten angemessen erscheine. Das Gutachten wurde nicht von der Personalstelle des Ministeriums, sondern von einem externen Wissenschaftler angefertigt.

Die Studie besteht aus einem allgemeinen Teil, in dem über den historischen Kontext ohne Bezug zu den späteren Bediensteten des Ministeriums und des Geschäftsbereiches berichtet wird, und einem besonderen Teil, in dem die Lebensläufe von 62 ehemaligen Beschäftigten im Hinblick auf eine eventuelle Verstrickung in Aktivitäten des Dritten Reichs untersucht und bewertet werden. Der Gutachter hat hierfür Lebensläufe und Personalbögen aus den Personalakten und ergänzend weiterführende Archivauskünfte verwendet. Die Namen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden im Gutachten nicht genannt. 42 von ihnen waren im Frühjahr 2011 bereits verstorben.

Nachdem Journalisten Anträge auf Einsicht in das Gutachten gestellt hatten und auch aus dem parlamentarischen Raum Interesse hieran geäußert worden war, bat

mich das Ministerium im Frühjahr 2011 um Beratung und Stellungnahme: Der Zugang zum allgemeinen (historischen und methodischen) Teil sollte gewährt werden, hinsichtlich der Bewertungen der 62 Lebensläufe und der Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse im besonderen Teil wollte das BMELV den Informationszugang dagegen zunächst vollständig ausschließen.

Ob ggf. zumindest in einem Einzelfall ein begrenzter Informationszugang gewährt werden kann, wurde im Weiteren zwischen dem Ministerium und mir erörtert.

Einer der 62 Mitarbeiter wurde 1984 zum Staatssekretär ernannt und ist inzwischen verstorben. Mit Blick auf die mehrjährige Zugehörigkeit zur Waffen-SS war der Gutachter in diesem Fall zu dem Ergebnis gekommen, ein ehrender Nachruf sei nicht angezeigt. Nach Mitteilung des Ministeriums war die Vergangenheit des Betroffenen bereits 1984 bei seiner Ernennung zum Staatssekretär von den Medien thematisiert worden.

Wegen der sehr herausgehobenen Dienststellung war dieser Beamte einem besonderen und – wie ich meine – auch berechtigten Informationsinteresse der Öffentlichkeit und der Medien ausgesetzt. Aus der medialen Diskussion anlässlich seiner Ernennung war sein Werdegang schon 1984 einer weiten Öffentlichkeit bekannt. Archivrechtlich wäre nach seinem Tod und nach Übernahme der Personalakte durch das Bundesarchiv deshalb eine Verkürzung der archivrechtlichen Sperrfrist „auf Null“ möglich gewesen.

Diese Gesichtspunkte sind nach meiner Auffassung auch bei der Abwägung über die Gewährung des Informationszuganges zu berücksichtigen, die erforderlich wird, soweit keine Einwilligung vorliegt. § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG erlaubt den Zugang zu personenbezogenen Daten dann nur, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Informationszugang überwiegt. § 5 Absatz 2 IFG enthält eine vom Gesetzgeber vorweggenommene Abwägung bei Unterlagen, die mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat in Zusammenhang stehen, also insbesondere aus Personalakten stammen. Hier überwiegt ausnahmslos das Interesse des Beamten am Schutz der Vertraulichkeit seiner Personaldaten, soweit diese nicht – wie z. B. Titel, Name, Berufs- und Funktionsbezeichnung – nach § 5 Absatz 4 IFG dem Informationszugang unterliegen.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes wären mithin Details zum Werdegang, soweit sie der Personalakte entnommen sind, vom Informationszugang ausgeschlossen.

Ich habe mich gegenüber dem Ministerium gleichwohl dafür ausgesprochen, hier zugunsten des freien Informationszuganges zu entscheiden, also die Ausführungen des Gutachtens zum Werdegang und zur Nachrufwürdigkeit des ehemaligen Staatssekretärs in Kopie bereit zu stellen, dabei allerdings Informationen zu Familienangehörigen zu schwärzen.

Mit Blick auf die herausgehobene Funktion dieses Beamten, der zumindest „anlassbezogen“ bei seiner umstrittenen Ernennung zum Staatssekretär zur Person der Zeitgeschichte wurde, und die hieraus folgende Möglichkeit, einen archivrechtlichen Informationszugang unmittelbar nach seinem Ableben zu eröffnen, halte ich eine Durchbrechung der „ausnahmslos“ formulierten Vorgabe des § 5 Absatz 2 IFG und des dort implizit geregelten Abwägungsverbotes ausnahmsweise für zulässig.

Allerdings sollte dieser Fall auch im Rahmen der Evaluation des IFG zum Anlass genommen werden, über die Balance zwischen Datenschutz einerseits und Informationsfreiheit andererseits und über das Verhältnis von Archivrecht, Informationsfreiheitsrecht und Schutz der Personaldaten nachzudenken, wobei auch zu berücksichtigen ist, dass das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung mit dem Tod des Betroffenen erlischt, während das Personalakten- und Archivrecht entsprechende Angaben mit Personenbezug auch nach dem Tode schützt.

3.3.3 Wie offen sind die Jobcenter der Optionskommunen?

Freier Informationszugang ist zurzeit nur bei den Jobcentern gewährleistet, für die das IFG des Bundes oder eines Landes Anwendung findet. Mit Blick auf die sogenannten „Optionskommunen“ in Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen ist auch mittelfristig nicht absehbar, wann die Gesetzeslücken endlich geschlossen werden.

Das Gesetz zur Weiterentwicklung der Organisation der Grundsicherung für Arbeitsuchende vom 3. August 2010 (BGBl. I 2010 S. 1112) hat für die am 1. Januar 2011 neu gebildeten gemeinsamen Einrichtungen neue Regelungen auch für die Informationsfreiheit mit sich gebracht. Mit diesem Gesetz wurde das SGB II geändert (vgl. 23. TB zum Datenschutz Nr. 11.5.1). Leider gilt der Grundsatz der Informationsfreiheit auch nach der Neuregelung (immer) noch nicht für alle beteiligten Einrichtungen.

Nach der Neuregelung sollen die Bundesanstalt für Arbeit und die kommunalen Träger ihre jeweiligen Aufgaben einheitlich und gemeinsam durch „gemeinsame Einrichtungen“ wahrnehmen. Nur für diese gemeinsamen Einrichtungen gilt das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (§ 50 Absatz 4 Satz 2 SGB II). Die Zuständigkeit für die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften über die Informationsfreiheit wurde mir übertragen (§ 50 Absatz 4 Satz 3 SGB II).

Anders ist die Rechtslage bei den Jobcentern der sog. „Optionskommunen“, die diese Aufgabe alleine und in ausschließlich eigener Verantwortung als „zugelassene kommunale Träger“ i. S. d. §§ 6a bis 6c SGB II wahrnehmen. Die Jobcenter dieser Optionskommunen unterliegen der Kontrolle der jeweiligen Landesbeauftragten für die Informationsfreiheit.

Voraussetzung dafür ist aber, dass es in dem Bundesland überhaupt ein Informationsfreiheitsgesetz gibt. In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Sachsen und Niedersachsen ist dies bisher nicht der Fall (vgl. Nr. 3.4.2). Bürgerinnen und Bürger haben in diesen Ländern demnach keinen Anspruch auf Informationszugang gegenüber den Jobcentern der Optionskommunen.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland hat mit ihrer Entschließung vom 23. Mai 2011 Politik und Öffentlichkeit auf die Unhaltbarkeit dieses Zustands aufmerksam gemacht und auf den legislativen Handlungsbedarf in diesen Bundesländern hingewiesen (vgl. Anlage 6).

3.3.4 Welche Informationen müssen öffentliche Stellen veröffentlichen?

Schon jetzt verpflichtet das IFG die Behörden, bestimmte Informationen öffentlich zugänglich zu machen. Welche Informationen zu veröffentlichen sind, ist häufig Gegenstand kontroverser Diskussionen.

Kasten zu Nr. 3.3.4

§ 11 IFG

(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

Auf die Bedeutung einer pro-aktiven Informationspolitik bin ich bereits weiter oben eingegangen (vgl. Nr. 2.4). Open Data und Open Government basieren auf der Vorstellung, dass eine möglichst freizügige Informationspolitik die demokratischen Beteiligungschancen der Bürgerinnen und Bürger verbessert. Dabei wird bisweilen übersehen, dass bereits § 11 IFG eine „kleine Open-Data-Regelung" enthält. Diese Bestimmung verpflichtet die Behörden zu einer aktiven Veröffentlichung. Die aktive Informationsbekanntgabe dient auch der Verwaltungsvereinfachung. Anfragen nach dem IFG können sich so erübrigen oder von Bürgerinnen und Bürgern gezielter gestellt werden, was den Bearbeitungsaufwand erheblich reduzieren kann.

Zu den Veröffentlichungspflichten des § 11 IFG wurde ich im Berichtszeitraum häufig um Beratung gebeten. Während das allgemeine Zugänglichmachen bzw. die Veröffentlichung von Informationsverzeichnissen und Organisations- und Aktenplänen (Absätze 1 und 2) den öffentlichen Stellen in der Regel keine größeren Probleme bereitet, hinterlässt die Frage, was „weitere geeignete Informationen" i. S. v. Absatz 3 sein könnten, oftmals eine gewisse Ratlosigkeit. Denn auch diese sollen in elektronischer Form allgemein zugänglich gemacht werden.

Vor meinen Beratungs- und Kontrollbesuchen überprüfe ich mit Blick auf die Veröffentlichungspflichten regelmäßig auch den Internetauftritt der jeweiligen öffentlichen Stelle. Wie ich dabei feststellen konnte, können zwar schon jetzt viele Informationen auf den Internetseiten abgerufen werden, es gibt aber noch große „Lücken". So dürfte ein breiteres Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger dann anzunehmen sein, wenn bereits mehrfach Informationszugang zu bestimmten Sachthemen beantragt worden ist. Ich bitte die öffentlichen Stellen daher um eine – im Sinne des Gesetzes großzügige – Prüfung, welche Informationen veröffentlicht werden könnten.

Kritisch sehe ich es, dass sich auf den Internetseiten der Bundesbehörden bisher nur selten ein expliziter Hinweis auf das Informationsfreiheitsgesetz und den Anspruch auf Informationszugang befindet. Ich sehe darin ein Indiz, dass der Transparenzgrundsatz, der im IFG seinen Niederschlag gefunden hat, noch nicht überall angekommen ist. Aus meiner Sicht ist es eine Bringschuld der Behörden, die Bürgerinnen und Bürger auf ihre Rechte nach dem IFG hinzuweisen und dafür zu sorgen, dass entsprechende Informationen unkompliziert und barrierefrei verfügbar sind. Gerade die behördlichen Internetangebote sind hierfür besonders geeignet.

Deshalb bitte ich die öffentlichen Stellen regelmäßig um Prüfung, wie die bisher eingestellten Informationen und Unterlagen hervorgehoben und ergänzt werden könnten. Für die Ergänzung des Internetauftrittes verwendet werden können z. B. Gesetze, Anwendungshinweise, evtl. auch mein Faltblatt zum IFG und (als Link) meine Info 2, sofern keine eigenen Unterlagen zur Verfügung stehen, ferner Hinweise zum Verfahren, Ansprechpartner, Antragsmuster (im Hinblick auf mögliche Abgrenzungsfragen ggf. auch zu den anderen Bereichen, mit Erläuterungen, welche Auskünfte wonach erteilt werden können), Verzeichnisse (ggf. als Link) sowie der Hinweis auf meine Internetseite und meine Beratungsfunktion.

Positiv aufgefallen sind mir in diesem Zusammenhang die Websites der Bundesagentur für Arbeit und des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte, auf denen – wenn auch im Detail mitunter noch weiter optimierbar – schon heute zahlreiche Informationen zum Aufgabenbereich dieser Behörden bereit gestellt werden.

3.4 Entwicklung der Informationsfreiheit im Berichtszeitraum

Im Folgenden möchte ich über die aktuellen Entwicklungen der Informationsfreiheit in Bund und Ländern berichten. Im parlamentarischen Raum fand die Informationsfreiheit trotz des Evaluationsauftrages des Innenausschusses noch nicht die Aufmerksamkeit, die ich ihr mit Blick auf ihre Bedeutung für eine aktive, informierte Partizipation und gelebte Demokratie wünsche. Den Informationszugang gegenüber einzelnen Organen der EU regelt die EG-Transparenzverordnung, an deren Novellierung seit Längerem gearbeitet wird. Auch der Informationszugang bei EUROCONTROL ist optimierungsbedürftig.

3.4.1 Informationsfreiheit im parlamentarischen Raum

Der Transparenzgedanke könnte auch vom Deutschen Bundestag noch stärker aufgegriffen werden.

Der Deutsche Bundestag hat sich im Berichtszeitraum eher zurückhaltend mit dem Informationsfreiheitsgesetz befasst. Die wichtigste Entscheidung war die Beauftragung des Deutschen Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung Speyer mit der Evaluierung des Gesetzes. Dies habe ich sehr begrüßt (vgl. Nr. 2.3).

Leider hat sich das Parlament nicht mit meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit für die Jahre 2008 und 2009 (Bundestagsdrucksache 17/1350 vom 20. April 2010) befasst. Auch die Stellungnahme der Bundesregierung dazu fand keine Beachtung. Offensichtlich sollen vor einer Äußerung des Gesetzgebers die Ergebnisse der Evaluierung abgewartet werden. Da diese in zeitlicher Nähe zu der Veröffentlichung meines 3. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit – im Frühjahr 2012 – Parlament und Öffentlichkeit vorgestellt werden sollen, hoffe ich dann auf eine intensive parlamentarische Behandlung dieser Thematik. Es wäre zu begrüßen, wenn – entsprechend der langjährigen Praxis bei der Beratung meiner Tätigkeitsberichte zum Datenschutz – der Innenausschuss des Deutschen Bundestages eine gemeinsame Entschließung der Fraktionen vorbereiten würde. Eine solche Unterstützung für meine Arbeit würde die Bedeutung des IFG als Parlamentsgesetz gegenüber Öffentlichkeit und Verwaltung eindrucksvoll dokumentieren.

Auch losgelöst von der laufenden Evaluierung des IFG haben Fragen der Informationsfreiheit den Deutschen Bundestag beschäftigt. Schon zu Beginn des Berichtszeitraums, am 8. Januar 2010, wurde die von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN am 16. Dezember 2009 gestellte Kleine Anfrage „Informationsfreiheit als Zukunftsaufgabe“ (Bundestagsdrucksache 17/297) von der Bundesregierung beantwortet (Bundestagsdrucksache 17/412). Zur Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Modernisierung der Informationsfreiheit“ vom 1. April 2011 (Bundestagsdrucksache 17/5336) hat die Bundesregierung am 12. Mai 2011 Stellung genommen (Bundestagsdrucksache 17/5807).

Auf die Frage, ob vor dem Hintergrund meines 2. Tätigkeitsberichts zur Informationsfreiheit noch in der laufenden Wahlperiode mit einer Initiative der Bundesregierung zur Reform des IFG zu rechnen sei, verwies diese auf die Evaluierung des IFG durch das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer. Deren Ergebnis solle vor einer Bewertung von Vorschlägen für eine Reform des IFG abgewartet werden. Die Frage nach einem Ausbau proaktiver Informationspolitik im Sinne der Entschließung der Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Dezember 2010 (vgl. Anlage 4) wurde ebenfalls mit dem Hinweis auf die Evaluierung des IFG inhaltlich nicht beantwortet. Ich bedaure diese Zurückhaltung, weil die Evaluierung des IFG ihren Schwerpunkt bei den Ausnahmeregelungen des Gesetzes hat, nicht aber im Bereich der proaktiven Informationspolitik der Behörden des Bundes. Die Beantwortung der Frage nach dem Stand der Entwicklung der Open-Data-Plattform (vgl. Nr. 2.4) und deren technisch-konzeptioneller Ausgestaltung ist ebenfalls unangemessen knapp ausgefallen. Der unverbindliche Hinweis auf das Regierungsprogramm „Vernetzte und transparente Verwaltung“ wird den Anforderungen an eine Positionierung der Bundesregierung in dieser Frage nicht gerecht.

3.4.2 Licht und Schatten: Die Entwicklung der Informationsfreiheit in den Ländern

Nach wie vor sind in fünf Bundesländern die Akten der Landes- und Kommunalverwaltung für die Bürgerinnen und Bürger weitgehend verschlossen.

Die Zahl der Bundesländer, die über Informationsfreiheitsgesetze für ihre Landes- und Kommunalverwaltung verfügen, stagniert. Im Berichtszeitraum haben keine weiteren Länder Informationsfreiheitsgesetze erlassen, so dass nach wie vor in fünf der 16 Länder das Prinzip des freien Zugangs zu amtlichen Informationen auf der Landes- und Kommunalebene nicht gilt: In Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen sind immer noch keine Landesinformationsfreiheitsgesetze verabschiedet (vgl. 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.3.2).

In Baden-Württemberg besteht jedoch Grund zur Hoffnung. Nach dem Regierungswechsel hat die neue Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag vom 9. Mai 2011 die Einführung eines Informationsfreiheitsgesetzes vereinbart. In den anderen Ländern ohne geregelten Informationszugang gibt es leider wenig Lichtblicke. Immerhin setzt sich in Bayern die Tendenz fort, dass immer mehr Kommunen Satzungen zur Informationsfreiheit für ihre Kommunalverwaltungen beschließen, um den Bürgerinnen und Bürgern zumindest auf kommunaler Ebene den freien Zugang zu Informationen zu ermöglichen. Erste entsprechende – wenn auch noch ganz vereinzelte – Ansätze sind seit Kurzem auch in Niedersachsen, Hessen und Sachsen zu beobachten. Kommunale Informationsfreiheitssatzungen stellen jedoch letztlich nur Behelfslösungen dar, die aufgrund ihrer sachlichen und lokalen Begrenztheit das Fehlen von Landesgesetzen zur Informationsfreiheit nicht kompensieren können.

Begrüßenswerte gesetzgeberische Aktivitäten gab es hingegen in einigen der Länder, die bereits über ein Informationsfreiheitsgesetz verfügen. So wurde in Berlin (durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Berliner Informationsfreiheitsgesetzes vom 8. Juli 2010, GVBl. S. 358) und in Bremen (durch das Erste Gesetz zur Änderung des Bremer Informationsfreiheitsgesetzes vom 1. März 2011, Brem.GBl. S. 81) der Informationszugang zu Verträgen der Daseinsvorsorge erheblich erleichtert. In Bremen wurde zudem der zuvor absolute Ausnahmetatbestand des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen einem Abwägungsvorbehalt unterworfen und die Geltungsdauer des Gesetzes bis Ende 2015 verlängert. Ebenfalls verlängert – bis Ende 2020 – wurde das Saarländische IFG (Gesetz zur Änderung des Saarländischen Informationsfreiheitsgesetzes vom 18. November 2010, Gesetz

Nr. 1727, Amtsblatt des Saarlandes S. 2588), wohingegen in Mecklenburg-Vorpommern die Befristung des Gesetzes sogar gänzlich aufgehoben wurde (Gesetz zur Änderung des Informationsfreiheitsgesetzes und des Landesdatenschutzgesetzes vom 20. Mai 2011, GVOBl. M-V S. 277). Erfreuliches gibt es auch aus Rheinland-Pfalz zu berichten, dessen IFG bislang keinen Beauftragten für die Informationsfreiheit vorsah. Durch eine Ergänzung des dortigen IFG (Landesgesetz zur Änderung des Landesinformationsfreiheitsgesetzes und datenschutzrechtlicher Vorschriften vom 20. Dezember 2011, GVBl. Rheinland-Pfalz S. 427) wurde dem Landesdatenschutzbeauftragten nunmehr auch die Aufgabe des Informationsfreiheitsbeauftragten übertragen.

3.4.3 Mehr Informationsfreiheit bei EU-Institutionen?

Gut Ding will Weile haben oder die Optimierung der europäischen Transparenzverordnung EG 1049/2001

Die „Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission“ (ABl. Nr. L 145 S. 43, vgl. Anlage 10) verpflichtet diese drei Gemeinschaftsorgane zur Gewährung des Informationszuganges zu ihren Dokumenten, auch soweit diese nicht von ihnen erstellt wurden (Artikel 2 Absatz 1 und 3). Nicht mit dieser Verordnung, sondern mit der Verordnung zur Anwendung des Abkommens von Arhus geregelt ist der Zugang zu Umweltinformationen auf EU-Ebene.

Der Begriff des „Dokumentes“ und damit des Gegenstandes des entsprechenden Anspruches umfasst (alle) „Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen“ (Artikel 3 Buchstabe a der Transparenzverordnung). Erfasst sind damit auch solche Dokumente, die dem Organ von Dritten zugesandt wurden (Erwägungsgrund Nr. 10). Zugangsberechtigt sind nicht nur Unionsbürger, sondern alle natürlichen oder juristischen Personen mit Wohnsitz oder Sitz in der Europäischen Union (Artikel 2 Absatz 1). Ob anderen Interessenten Zugang gewährt wird, steht im Ermessen der Organe (Artikel 2 Absatz 2). Nach Artikel 5 sind die Mitgliedstaaten zur Mitwirkung verpflichtet, wenn ihnen ein Antrag auf Gewährung des Zuganges zu einem Dokument, das von einem der drei o. a. Organe stammt, zugeht. Sie müssen sich dann mit dem EU-Organ beraten, „es sei denn, es ist klar, dass das Dokument nicht verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf“, um eine Entscheidung über den Zugang zu treffen, der die Ziele der Transparenzverordnung nicht beeinträchtigt (Artikel 5 Satz 1). Der Mitgliedstaat kann den Antrag nach Artikel 5 Satz 2 der Verordnung aber auch an das Organ weiterleiten.

Die Europäische Zentralbank, die Europäische Investitionsbank, der Europäische Rechnungshof, der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der Ausschuss der Regionen sowie Europol und Eurojust haben auf freiwilliger Basis Vorschriften über den Zugang zu ihren Dokumenten erlassen, die mit der Transparenzverordnung übereinstimmen oder ihr sehr ähnlich sind.

Positiv und mit Blick auf das nationale Recht durchaus als vorbildhaft hervorzuheben sind die kurzen Fristen der Transparenzverordnung: Der Informationszugang oder die (begründete) Ablehnung muss innerhalb von 15 Arbeitstagen nach Registrierung des Antrages erfolgen. Die Bearbeitungsfrist kann um 15 Arbeitstage verlängert werden, wenn Zugang zu einem sehr umfangreichen Dokument oder zu einer sehr großen Zahl von Dokumenten begehrt wird (Artikel 7). Diese Fristverlängerung setzt jedoch voraus, dass der Antragsteller rechtzeitig innerhalb der ersten 15-Tagesfrist eine mit ausführlicher Begründung versehene Information erhält. Gerade auch mit Blick auf die Open-Data-Diskussion ausdrücklich zu begrüßen ist die Verpflichtung des Europäischen Parlamentes, der Kommission und des Rates, jeweils ein elektronisches Dokumentenregister einzurichten und Hinweise auf (neue) Dokumente unverzüglich einzustellen (Artikel 11). Darüber hinausgehend sollen die Organe Dokumente – soweit möglich – „direkt in elektronischer Form oder über ein Register“ öffentlich zugänglich machen (Artikel 12 Absatz 1).

Mit der „Europäischen Transparenzinitiative“ sah die Europäische Kommission Ende 2005 den richtigen Zeitpunkt für eine umfassende Bestandsaufnahme und Überprüfung der Verordnung gekommen. Mit seiner Entschließung vom 4. April 2006 forderte das Europäische Parlament die Kommission auf, Vorschläge zur Änderung der Verordnung vorzulegen. Mit dem Grünbuch „Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe der Europäischen Gemeinschaft – Ein Überblick“ (KOM(2007) 185 vom 18. April 2007) eröffnete die Kommission die öffentliche Konsultation, bei der auch die Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern Stellung genommen haben.

Die IFK hat sich schon damals für eine einheitliche Regelung des Informationszuganges, die auch die Umweltinformationen einschließt, und für eine stärkere Förderung der (pro)aktiven Bereitstellung von Informationen ausgesprochen.

Mit Blick auf die – sehr offen formulierte – Ausnahmeregelung des Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Transparenzverordnung, der die Verweigerung des Informationszuganges „zum Schutz der Privatsphäre des Einzelnen insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten“ zulässt, hat die IFK darauf hingewiesen, die bisherige nationale Anwendungspraxis der Informationsfreiheitsgesetze habe gezeigt, dass Konflikte der beiden Prinzipien „Datenschutz“ und „Informationsfreiheit“ selten vorkämen. Die Konferenz hat sich für eine legislative Lösung im Sinne einer Abwägungsklausel ausgesprochen, die mit einer Festlegung von Kriterien kombiniert werden solle, die ein überwiegendes Geheimhaltungs- bzw. Transparenzinteresse indizieren. Ferner hat die Konferenz den ausdrücklichen Ausschluss „sensitiver Daten“ i. S. d. Datenschutzrichtlinie 95/46/EG gefordert.

Hinsichtlich des Schutzes der „geschäftlichen Interessen einschließlich des geistigen Eigentums“ (Artikel 4 Absatz 2, erster Gedankenstrich der Transparenzverordnung) hat sich die IFK für eine terminologische Klärung und für eine (grundsätzliche) Eröffnung des Informationszuganges bei überwiegendem Interesse an einer Offenlegung und damit auch hier für eine Abwägungsklausel ausgesprochen.

Im Anschluss an das Konsultationsverfahren wurde dem Europäischen Parlament und dem Europäischen Rat am 30. April 2008 von der Europäischen Kommission ein umfangreicher Vorschlag zur Änderung der Transparenzverordnung vorgelegt. Das Europäische Parlament (EP) hat sich intensiv mit dem Vorschlag zur Änderung der Transparenzverordnung befasst. Ich begrüße es, dass der dem zuständigen EP-Ausschuss für Bürgerrechte im November 2011 vorgelegte Bericht (Bericht des LIBE-Ausschusses 2008/0090 (COD) 29/11/2011, sog. Cashman-Report) weit reichende Vorschläge zur Erweiterung des Zugangs zu Informationen der EU-Organe enthält. Hervorzuheben sind hier die Einführung einer generellen Abwägungsklausel zwischen Geheimhaltungsgründen und öffentlichen Interessen an der Offenlegung von Informationen (Public Interest Test – vgl. Nr. 2.2), erweiterte Maßnahmen zur proaktiven Veröffentlichung von Informationen (Open Data – vgl. Nr. 2.5) und die Verpflichtung für die Institutionen, jeweils interne Informationszugangsbeauftragte zu benennen. Das EP hat am 15. Dezember 2011 eine legislative Entschließung zur Neufassung der Transparenzverordnung verabschiedet. Mit dieser Entschließung fordert das EP u. a. die Eröffnung des vollen, unmittelbaren und zeitnahen Zuganges zu Dokumenten in Bezug auf Gesetzgebungsakte, delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte von allgemeiner Tragweite. Vorbereitende legislative Dokumente und alle damit verbundenen Informationen über die verschiedenen Stufen der interinstitutionellen Verfahren sollen nach Auffassung des EP der Öffentlichkeit grundsätzlich sofort und direkt im Internet zugänglich gemacht werden. Auch das Plenum des EP hat sich – dem Vorschlag des Cashman-Reports folgend – für einen Public Interest Test und die Verpflichtung zur Bestellung von Informationszugangsbeauftragten ausgesprochen. Personenbezogene Daten sollen nicht veröffentlicht werden, wenn eine derartige Veröffentlichung die Privatsphäre oder die Integrität der betroffenen Person verletzen würde. Personenbezogene Daten sind gleichwohl offenzulegen, wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse ihre Offenlegung verlangt. Spätestens zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderungen soll die Europäische Kommission einen Bericht über die Durchführung der Transparenzverordnung – ggf. mit Vorschlägen für eine (weitere) Überarbeitung – vorlegen.

3.4.4 EUROCONTROL: Informationszugang nur wenn es beliebt?

Die supranationale Kontrollstelle für den Luftverkehr unterliegt nicht der Kontrolle des BfDI – trotzdem sollte es hier mehr Transparenz geben.

Die meisten europäischen Staaten haben Gesetze zur Informationsfreiheit. Das Europäische Parlament, der Europäische Rat und die Europäische Kommission werden durch eine Verordnung zur Transparenz verpflichtet. Weitere Einrichtungen der EU haben sich bereits freiwillig zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet und sollen mit der anstehenden Änderung der Transparenzverordnung auch ausdrücklich in den Kreis der informationspflichtigen Stellen aufgenommen werden (vgl. Nr. 3.4.3). Gravierende Lücken gibt es aber bei internationalen Organisationen, insbesondere der UNO und auch bei EUROCONTROL.

Eine international tätige Bürgerrechtsorganisation informierte mich über die Weigerung der zuständigen Stellen von EUROCONTROL, Informationen zum Lufttransport von CIA-Häftlingen öffentlich zu machen. Bei EUROCONTROL handelt es sich um eine internationale Organisation, die für die reibungslose Abwicklung und die Sicherheit des europäischen Flugverkehrs sorgen soll. Zu ihren zentralen Aufgaben gehört die Koordination der einzelstaatlichen Systeme zur Luftverkehrskontrolle.

Die angesprochenen Flüge hatten in Deutschland bereits eine Anfrage nach dem IFG nach sich gezogen: Ein Journalist hatte beim Bundesverkehrsministerium beantragt, ihm Auskunft aus den Flugplänen der Deutschen Flugsicherung GmbH über die Flugbewegungen von 20 Flugzeugen mit Registriernummern aus den USA in den Jahren 2001 bis 2005 zu geben. Das Bundesverwaltungsgericht gab ihm nur teilweise Recht; streitig war insbesondere eine mögliche Belastung der auswärtigen Beziehungen Deutschlands im Falle der Veröffentlichung (vgl. Nr. 5.13.1).

Meine Ombuds-, Kontroll- und Beratungszuständigkeit nach dem IFG beschränkt sich auf den Informationszugang bei Bundesbehörden und sonstigen Stellen, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung für den Bund wahrnehmen. Gegenüber supranationalen Stellen wie EUROCONTROL habe ich keine Kontrollbefugnisse.

EUROCONTROL wurde durch das Internationale Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt (EUROCONTROL-Vertrag, ECV) vom 13. Dezember 1960 geschaffen. Die Vertragsstaaten, u. a. die Bundesrepublik Deutschland, haben vereinbart, ihre Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Luftfahrt enger zu gestalten und insbesondere die Luftverkehrs-Sicherungsdienste im oberen Luftraum gemeinsam zu organisieren (Artikel 1 Absatz 1 ECV). Mit Armenien, Serbien und der Türkei sind auch Staaten dem Abkommen beigetreten, die nicht der Europäischen Union angehören.

Da EUROCONTROL als supranationale Gemeinschaftseinrichtung auf der Grundlage eines völkerrechtlichen Vertrages gegründet wurde, handelt es sich nicht um eine Behörde des Bundes. Das Informationsfreiheitsgesetz der Bundesrepublik Deutschland findet daher auf EUROCONTROL keine Anwendung.

Auch die Transparenzverordnung Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zugang

der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 30. Mai 2001 (ABL. Nr. L 145 S. 43) ist hier nicht anwendbar, da EUROCONTROL kein informationspflichtiges Organ der Europäischen Union ist.

Ich würde es begrüßen, wenn „Transparenzlücken“ bei supranationalen Einrichtungen durch effektive Informationszugangsregelungen auch auf internationaler Ebene geschlossen werden könnten. Auch die internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Ottawa sieht hier Handlungsbedarf und hat deshalb im Oktober 2011 meine Initiative zur Verstärkung von Transparenz gerade auch in internationalen Organisationen aufgegriffen und eine Entschließung verabschiedet (vgl. Nr. 6.2.2).

4 Informationsfreiheit – Zahlen, Fakten und Kontrollen

4.1 Statistische Auswertung der Eingaben 2010 und 2011

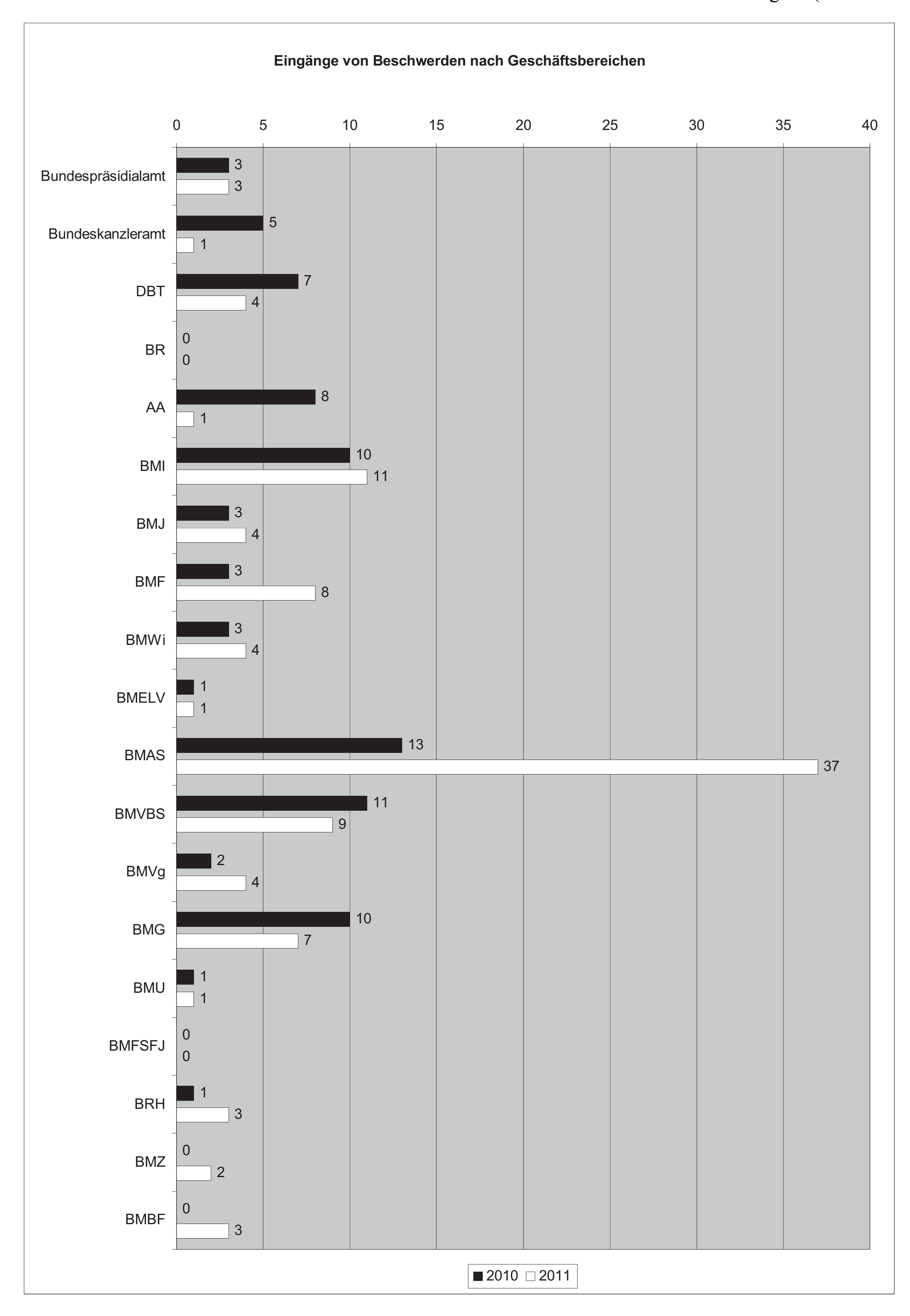
Die Anzahl der Anfragen und Eingaben stieg im aktuellen Berichtszeitraum. Die Eingaben werden teilweise komplexer, die Auskunftsersuchen anspruchsvoller. Dies bleibt nicht ohne Folgen für den Bearbeitungsaufwand.

Sechs Jahre nach Einführung des Informationsfreiheitsgesetzes am 1. Januar 2006 ist der Beratungsbedarf bei Bürgern und Behörden nach wie vor hoch. Die Zahl der Eingänge stieg im aktuellen Berichtszeitraum deutlich an. So haben sich im Berichtszeitraum 2010/11 insgesamt 276 Bürgerinnen und Bürger schriftlich oder per E-Mail an mich gewandt, um Unterstützung bei der Durchsetzung ihres Rechtes auf Informationszugang oder Auskünfte zum Informationsfreiheitsrecht zu erhalten – 11 Prozent mehr als im letzten Berichtszeitraum. Hinzu kommen 715 telefonische Beratungsersuchen.

2010 wandten sich in 71 Fällen Bürgerinnen und Bürger an mich, weil öffentliche Stellen des Bundes den Antrag auf Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt oder gar nicht auf den Antrag reagiert hatten. In 78 weiteren Fällen ging es um allgemeine Auskünfte, z. B. zum Anwendungsbereich des IFG.

Für das Jahr 2011 zeichnet sich ein etwas anderes Bild ab. Bei insgesamt 127 Eingaben war die Anzahl der Anrufungen nach § 12 Absatz 1 IFG höher als 2010. 2011 wandten sich 89 Bürgerinnen und Bürger an mich, weil sie ihr Recht auf Informationszugang als verletzt ansahen. Die Eingaben werden teilweise komplexer, so dass auch der Bearbeitungs- und Zeitaufwand deutlich gestiegen ist. Die Anzahl der allgemeinen Anfragen reduzierte sich hingegen auf 38.

Abbildung 1 (zu Nr. 4.1)



Die einzelnen Geschäftsbereiche waren im Berichtszeitraum unterschiedlich stark betroffen. Dies belegt das themenbezogen unterschiedlich ausgeprägte Interesse der Bürgerinnen und Bürger, lässt aber keine direkten Rückschlüsse auf den Umgang der jeweiligen Behörde mit dem IFG zu. Die starke Veränderung im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ist auf die seit 1. Januar 2011 von mir zu kontrollierenden gemeinsamen Einrichtungen (Jobcenter) zurückzuführen (vgl. Nr. 3.3.3), wo ich 22 Beschwerden verzeichnen konnte. Hier besteht ein starker Informationsbedarf.

Nicht immer werde ich eingeschaltet, wenn ein Antrag abgelehnt wird oder wenn der Antragsteller aus anderen Gründen mit dem Ergebnis seiner Anfrage nicht zufrieden ist. Obwohl die Anrufung des BfDI jedermann offensteht, wird sie nicht in allen Fällen in Anspruch genommen. Die Antragsteller geben sich teilweise (mitunter leider zu schnell) mit ablehnenden Entscheidungen der Behörden zufrieden oder sie legen Rechtsmittel ein, ohne mich zu beteiligen. Dabei zeigte sich auch im Berichtszeitraum, dass sich die Chancen für den Antragsteller erhöhen, trotz ursprünglich ablehnenden Bescheids an die begehrten Informationen zu kommen, wenn er mich um Unterstützung bittet. Anders als vor Gericht ist meine Befassung zudem für den Antragsteller nicht mit einem Kostenrisiko verbunden.

So wurde in 45 der abgeschlossen Fälle dem Petenten der Informationszugang nach meiner Einschaltung als Ombudsmann ganz oder teilweise gewährt. Bei 35 Eingaben war gegen die ablehnende Entscheidung der Behörde nichts einzuwenden. Das bedeutet jedoch nicht, dass ich mich dem Standpunkt der Behörde in jedem Fall vollumfänglich angeschlossen habe. Die Ausnahmegründe des IFG sind vielmehr derart weit gefasst, dass ich ablehnende Entscheidungen als rechtmäßig anerkennen musste, auch wenn ich eine andere Gesetzesauslegung für wünschenswert gehalten hätte. Eine förmliche Beanstandung habe ich in diesem Berichtszeitraum nur zwei Mal ausgesprochen (vgl. Anlage 1).

Im aktuellen Berichtszeitraum stellten Bürgerinnen und Bürger insgesamt 55 Anträge auf Zugang zu amtlichen Informationen bei meiner Dienststelle. In 50 Fällen konnte der Informationszugang gewährt werden. Dies entspricht einer Quote von fast 90 Prozent. Ein Antrag wurde nicht weiter verfolgt. Zwei Mal wurden gerichtliche Rechtsbehelfe gegen meine Entscheidungen eingelegt. In einem Fall wurde die Klage zurückgenommen (vgl. Nr. 3.2.6). Ein weiteres Verfahren ist noch nicht abgeschlossen.

Abbildung 2 (zu Nr. 4.1)

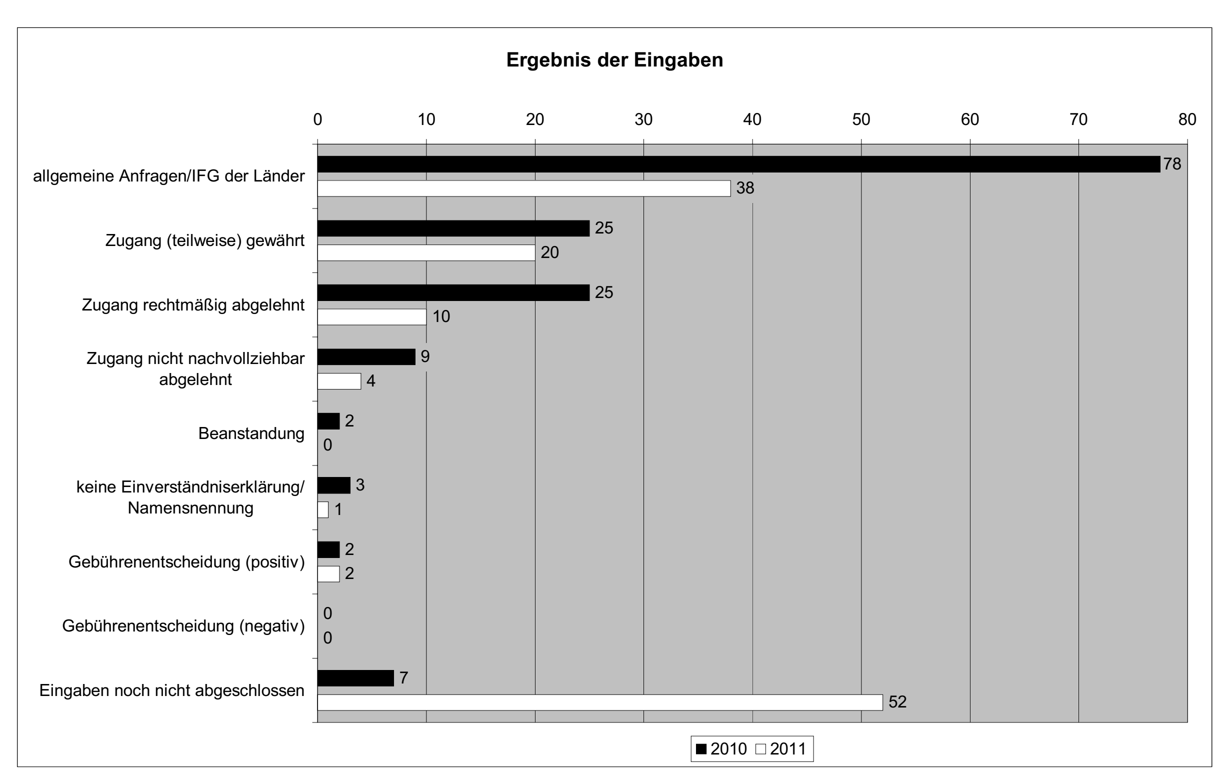
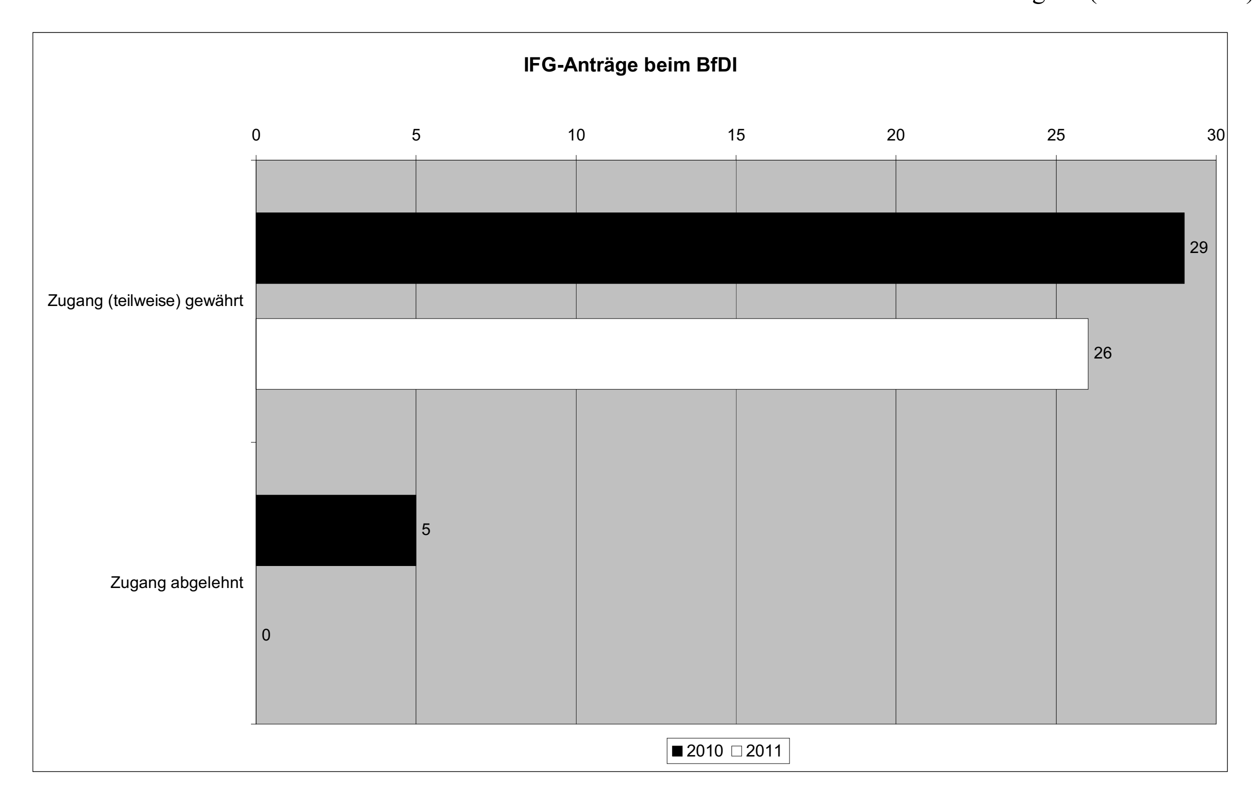


Abbildung 3 (zu Nr. 4.1)



4.2 Auch der BfDI muss Auskunft geben!

Das IFG gilt auch für meine Behörde.

Im Berichtszeitraum ist die Zahl der Anträge auf Zugang zu Informationen meiner Dienststelle gestiegen (vgl. Nr. 4.1). Zumeist standen diese Anfragen im Zusammenhang mit der Bearbeitung datenschutzrechtlicher Eingaben.

Auch meine Dienststelle unterliegt als Behörde i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG der Verpflichtung zur Gewährung des Informationszuganges. Ich bin zwar von Gesetzes wegen unabhängig und bei der Kontrolle und Beratung der Bundesregierung und der Bundesbehörden keinen Weisungen unterworfen; die gesetzlichen Transparenzverpflichtungen des IFG gelten aber auch für meine Tätigkeit.

Gleichermaßen finden auch für mich die Verfahrensvorschriften des IFG Anwendung, die einerseits ein zügiges Procedere, andererseits aber auch den notwendigen Schutz personenbezogener Daten Dritter gewährleisten sollen.

Der Schutz personenbezogener Daten Dritter kann den Informationszugang ausschließen, wenn diese nicht einwilligen und ein überwiegendes Informationsinteresse im Einzelfall nicht angenommen werden kann oder bereits durch den Gesetzgeber ausgeschlossen ist (vgl. § 5 IFG). In – sorgfältig zu prüfenden – Einzelfällen kann dem Informationszugang zu den personenbezogenen Daten von Hinweisgebern auch § 3 Nummer 7 IFG entgegenstehen, sofern diese Personen plausible und „nicht völlig aus der Luft gegriffene“ Anhaltspunkte für datenschutzrechtliche Missstände mitgeteilt und damit eine notwendige datenschutzrechtliche Überprüfung initiiert haben (vgl. Nr. 3.2.6).

4.3 Beratungs- und Kontrollbesuche

Nach § 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 24 Absatz 1 und 3 bis 5 Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) gehört es zu meinen gesetzlichen Aufgaben, die Einhaltung der Vorschriften des IFG zu kontrollieren. Ich berate die öffentlichen Stellen des Bundes in Fragen der Informationsfreiheit und gebe Empfehlungen zur Verbesserung des Informationszugangs (§ 12 Absatz 3 IFG i. V. m. § 26 Absatz 1 bis 3 BDSG).

Im Berichtszeitraum haben meine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord, bei der Bundesanstalt für Immobilienaufgaben, bei der Bundesagentur für Arbeit, bei einer Krankenkasse, beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte und beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung jeweils zwei- bis dreitägige Querschnittskontrollen durchgeführt und diese Stellen zu Fragen der Informationsfreiheit beraten.

4.3.1 WSD Nord: Alles klar an der Waterkant?

Erfreulicher Beratungs- und Kontrollbesuch bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord.

Im Herbst 2010 haben meine Mitarbeiter erstmals einen Beratungs- und Kontrollbesuch bei der Wasser- und Schifffahrtsdirektion (WSD) Nord in Kiel durchgeführt.

Als wesentliches Ergebnis konnte ich feststellen, dass die WSD Nord und die nachgeordneten Stellen das Ziel des IFG, Verwaltungshandeln transparent zu gestalten, unterstützen und Anträge der Bürgerinnen und Bürger auf Informationszugang zügig, sachgerecht und bürgerfreundlich bearbeiten.

Mit Blick auf die Fallzahl und den Zuschnitt des Aufgabengebietes des IFG-Beauftragten der WSD-Nord, der neben dieser Funktion auch weitere Aufgaben wahrnimmt, habe ich den Eindruck gewonnen, dass diesem Mitarbeiter die notwendigen zeitlichen Ressourcen auch für diese Zusatzaufgabe zur Verfügung stehen. Ich habe allerdings angeregt, die Kommunikation und Kooperation mit den Bearbeitern der einzelnen IFG-Anträge weiter zu intensivieren. Auch sollten dem IFG-Beauftragten insbesondere schwierige und komplexere Vorgänge und Fälle, in denen der Informationszugang ganz oder teilweise abgelehnt werden soll, vor der Entscheidung vorgelegt werden. Gleiches gilt für Fälle, in denen Gebühren und Auslagen erhoben werden sollen. Auch in den übrigen Fällen sollte der Beauftragte zumindest nach Gewährung des Informationszuganges informiert werden.

Mit Blick auf die Veröffentlichungspflichten gemäß § 11 IFG habe ich auf die zum Zeitpunkt der Prüfung noch ausstehende Veröffentlichung des Aktenplanes im Internet hingewiesen, die zwischenzeitlich erfolgt ist.

4.3.2 BImA oder die Angst vor der Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes

Nach wie vor besteht Dissens, wie weit die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen als Ausschlusstatbestand herangezogen werden kann.

Wenn es um Geld geht, lässt man sich nicht so gerne in die Bücher schauen. Dies gilt auch für staatliche Stellen, die öffentliches Vermögen zu verwalten haben wie die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA). Dieser Behörde habe ich im Berichtszeitraum einen Beratungs- und Kontrollbesuch abgestattet. Prüfungsschwerpunkte waren insbesondere die Aufbau- und Ablauforganisation für die Durchführung des IFG, die Anwendung von Ausschlusstatbeständen sowie die zeitnahe Bearbeitung von Anträgen und Widersprüchen. Meine Mitarbeiter haben hierfür Einblick in alle seit Inkrafttreten des IFG bis zum Zeitpunkt der Kontrolle Anfang des Jahres 2011 gestellten 76 IFG-Anträge genommen.

Dabei habe ich festgestellt, dass die Vorgaben des IFG durch die BImA nach Überwindung anfänglicher und nicht atypischer Probleme der Startphase inzwischen mit Hilfe einer effektiven Organisation umgesetzt, die Anfragen von Bürgerinnen und Bürgern in vielen Fällen zeitnah bearbeitet und – allerdings mit Ausnahme der zahlreichen Fälle, in denen die BImA die Beeinträchtigung fiskalischer Interessen des Bundes im Sinne des § 3 Nummer 6 IFG befürchtet (s. u.) – meist im Sinne eines Informationszuganges beschieden werden. Verfahrensabläufe, Bearbeitungsintensität und Gründlichkeit bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen begegneten keinen substantiellen Bedenken. Die Vorgaben des § 11 IFG zu den Veröffentlichungspflichten werden eingehalten.

Nicht ausgeräumt werden konnte der bereits seit Längerem (vgl. 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.9.4) bestehende Dissens hinsichtlich der Reichweite des Ausschlusstatbestandes der „Beeinträchtigung fiskalischer Interessen" (§ 3 Nummer 6 IFG). Bei der BImA gehen häufig Anträge ein, mit denen Auskunft zu Wertgutachten und/oder (Zahl der) Kaufinteressenten und deren Angeboten begehrt wird. Diese Anträge beziehen sich oftmals auf schwebende, mitunter aber auch auf abgeschlossene Verkaufsfälle. Ich teile die Auffassung der BImA, dass Auskünfte zu Angeboten anderer Bieter im laufenden Veräußerungsverfahren eine optimale Verwertung erschweren können und deshalb der Informationszugang in diesen Fällen unter Hinweis auf § 3 Nummer 6 IFG versagt werden kann.

Ich teile jedoch nicht die Auffassung der BImA hinsichtlich der Behandlung von Anträgen auf Informationszugang, die sich auf abgeschlossene Verkaufsvorgänge beziehen. Jedenfalls halte ich den Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 6 IFG nicht für einschlägig, wenn ein Objekt verkauft ist und Objekte gleicher Bauart im gleichen Ort oder in benachbarten Orten aktuell und auch mittelfristig nicht (mehr) veräußert werden sollen. Voraussetzung des Ausschlusstatbestandes des § 3 Nummer 6 IFG ist eine mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwartende konkrete negative Auswirkung für den öffentlichen Haushalt. § 3 Nummer 6 IFG kann nicht quasi als Bereichsausnahme herangezogen werden. Zu dieser grundsätzlichen Problematik gibt es noch keine einheitliche und vor allem keine obergerichtliche Rechtsprechung.

Kasten zu Nr. 4.3.2

§ 3 Nummer 6 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen.

Meine Hinweise zur Optimierung des Verfahrens bei der Bearbeitung von IFG-Anträgen hat die BImA positiv aufgenommen. Diese Hinweise betrafen insbesondere eine möglichst zeitnahe und auf die Fälle begrenzte Durchführung des Drittbeteiligungsverfahrens, in denen dies vom Gesetz wirklich gefordert wird. Die BImA ist auch meinem Hinweis auf die notwendige transparentere Dokumentation der Kostenentscheidungen gefolgt.

4.3.3 Die Bundesagentur für Arbeit und das IFG

Auch bei der Bundesagentur für Arbeit gibt es trotz grundsätzlich „zugangsfreundlicher" Umsetzung des IFG weiterhin genug zu tun.

Das Informationsfreiheitsgesetz gilt auch für die amtlichen Informationen der Bundesagentur für Arbeit (BA). Im Berichtszeitraum habe ich erstmals auch die Zentrale der BA beraten und kontrolliert.

Bei der Prüfung wurden rund 110 IFG-Vorgänge eingesehen, der Verfahrensablauf und einzelne Fälle und Rechtsfragen mit der Bundesagentur erörtert.

Als wesentliches Ergebnis kann ich festhalten, dass die BA das IFG der Intention des Gesetzgebers entsprechend „zugangsfreundlich“ anwendet. Die Monatsfrist für die Bescheidung einfacher IFG-Anträge, bei denen keine Beteiligung eventuell betroffener Dritter erforderlich ist, wird in den meisten Fällen eingehalten. Für die Bearbeitung der überwiegend einfachen Anträge werden in der Regel keine Gebühren erhoben. Sofern Gebühren anfallen, sind diese nicht überzogen und „abschreckend“.

Die Prüfung einzelner Fälle ergab gleichwohl Optimierungsbedarf. So wurde gelegentlich der Begriff der „amtlichen Informationen“ zu eng verstanden. Dieser Begriff ist – der Intention des Gesetzgebers entsprechend – weit auszulegen. Nur Informationen, die ausschließlich und eindeutig privaten (persönlichen) Zwecken dienen, sind keine „amtlichen Informationen“ i. S. d. IFG. Deshalb sind zum Beispiel auch interne Schulungspapiere „amtliche Informationen“ und somit grundsätzlich zugänglich.

Wie ein anderer Fall belegt, muss der Ausschlusstatbestand des § 6 Satz 2 IFG (Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse) in der Durchführungsanweisung der BA zum IFG klarstellend erläutert werden:

Ein Journalist begehrte Informationen zu gewährten Eingliederungszuschüssen (§§ 217 ff. SGB III) und Fördermaßnahmen der Weiterbildung, die einem Unternehmen gewährt worden waren. Diesem Unternehmen wurde in den Medien Lohndumping vorgeworfen. Die BA wies den Antragsteller auf den verfassungsrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen hin; nach ihrer Auffassung können Unternehmensdaten als „Geschäftsgeheimnisse von Arbeitnehmerkunden“ sogar gemäß § 35 Absatz 1 und 4 SGB I i. V. m. § 3 Nummer 4 IFG absolut zu schützende Sozialdaten darstellen, so dass eine Offenlegung ausscheiden müsse.

Mit Blick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) sah ich hier Erörterungsbedarf. Das BVerwG hat mit Urteil vom 28. Mai 2009 – 7 C 18/08 – bekräftigt, dass ein berechtigtes Interesse eines Unternehmens an einer Nichtverbreitung von geschäftsbezogenen Informationen (im entschiedenen Fall Informationen über Ausfuhrerstattungen im Bereich der Landwirtschaft) fehlt, wenn die Offenlegung nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen. Einen Schutz derartiger nicht „konkurrenzrelevanter“ Informationen lehnt das BVerwG aus guten Gründen ab.

Gegenstand der Kontrolle war ferner ein Fall, in dem ein Journalist die Herausgabe von Berichten der Innenrevision beantragt und sich nach Ablehnung seines Antrags mit der Bitte um Unterstützung an mich gewandt hatte. Ich bedauere, dass die BA hier weiterhin an ihrer nicht mit dem IFG vereinbaren Rechtsauffassung festhält (vgl. dazu Nr. 5.8.3)

Mit Blick auf die – im IFG derzeit noch eher schwach in einer „Soll-Vorschrift“ formulierte – Verpflichtung zur proaktiven Information ist dagegen die umfangreiche, nach Themenbereichen geordnete Veröffentlichung von aktuellen internen Weisungen der BA positiv hervorzuheben. Bereits in meinem 1. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.7.1) hatte ich diese Praxis ausdrücklich begrüßt und darauf hingewiesen, dass auf diese Weise nicht nur der Informationszugang für die Bürgerinnen und Bürger erleichtert, sondern auch der Verwaltungsaufwand für die BA erheblich reduziert würde.

Ich würde es begrüßen, wenn künftig auf der Website auch gut erkennbar auf das IFG und den Anspruch des Einzelnen auf Informationszugang hingewiesen und ein spezielles IFG-Kontaktformular zur Verfügung gestellt würde.

4.3.4 Ein offenes Ohr für das IFG bei der Techniker Krankenkasse

Bei einem Beratungs- und Kontrollbesuch konnten in offenen, konstruktiven Gesprächen anstehende Fragen geklärt werden.

Zu den öffentlichen Stellen des Bundes, für die das IFG gilt, gehören auch die bundesunmittelbaren Krankenkassen und Unfallversicherungsträger. Bei den Kassen fallen vielfältige Informationen an, und zwar nicht bloß personenbezogene Daten über die Versicherten, sondern auch Angaben über Arbeitgeber und Leistungserbringer (etwa Krankenhäuser und Ärzte) und Strukturinformationen über das Gesundheitswesen.

Daher habe ich im Berichtszeitraum auch einen Beratungs- und Kontrollbesuch bei einer Krankenkasse durchgeführt – in der Hauptverwaltung der Techniker Krankenkasse (TK) in Hamburg, die bundesweit zu den größten Krankenkassen zählt. Dabei wurden nicht nur Akten gesichtet, auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der TK, die mit Anträgen nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes befasst sind, wurden umfassend beraten. Einen Schwerpunkt bildete dabei die Abgrenzung des IFG von spezialgesetzlichen Zugangsregelungen. Denn bei der Bearbeitung der Anträge spielt das Verhältnis von IFG, BDSG und SGB X, die jeweils eigene Auskunfts- und Informationsansprüche enthalten, eine große Rolle. Diese können – als spezialgesetzliche Regelungen – im konkreten Einzelfall dem Anspruch nach IFG vorgehen.

Meist beantragen Petenten Auskunft über ihre personenbezogenen Daten, ohne zu spezifizieren, auf welche Rechtsgrundlage sie sich dabei stützen. Bei jedem Antrag ist daher – unabhängig von der Formulierung des Antragstellers – zu prüfen, auf welcher Grundlage Auskunft erteilt werden kann. Dabei ist auch von Bedeutung, welche der Regelungen für den Petenten am günstigsten (umfassendsten) sind. Diese von der TK praktizierte informationszugangsfreundliche (und bürgerfreundliche) Heran-

gehensweise begrüße ich ausdrücklich. Da passt es ins Bild, dass es bei den Anträgen nach dem IFG – auch wenn sich anderes vermuten lässt – einen „typischen“ Ablehnungsgrund nicht gibt, weil i. d. R. die erwünschte Auskunft erteilt wird.

Die Veröffentlichungspflichten nach § 11 IFG (vgl. Nr. 3.3.4) waren ein weiterer Schwerpunkt meiner Beratung. Zwar konnten bereits zum Zeitpunkt des Besuches viele Informationen auf der Internetseite der TK abgerufen werden, einige nach dem Gesetz vorgeschriebene Informationsverzeichnisse fehlten aber noch. Mir wurde zugesagt, den Internetauftritt entsprechend zu überarbeiten, was inzwischen auch geschehen ist.

Was bei einer unterstellten „rechtsmissbräuchlichen“ Nutzung des IFG zu tun ist, war eine weitere – für den Bereich der Krankenkassen durchaus naheliegende – Frage, die an meine Mitarbeiter herangetragen wurde. Der gesetzliche Anspruch auf Informationszugang besteht voraussetzungslos und muss vom Antragsteller im Regelfall nicht begründet werden. Seine Beweggründe dürfen mithin bei der Bearbeitung keine Rolle spielen.

Nach der Durchsicht der Vorgänge konnten meine Mitarbeiter diesbezüglich der TK noch einige Hinweise zur (künftigen) Bearbeitung geben:

– Unter den geprüften Vorgängen waren viele Anträge von Insolvenzverwaltern, die gegenüber der TK Akteneinsicht nach dem IFG in die zum jeweiligen Insolvenzschuldner vorhandenen Beitrags- und Beitreibungsakten haben wollten. Bis zum Sommer 2010 hat die TK diese Anträge unter Hinweis auf § 1 Absatz 1 und 3, § 3 Nummer 6 (und § 9 Absatz 3) IFG abgelehnt. Nach grundsätzlicher obergerichtlicher Klärung und einer Abstimmung mit anderen Krankenkassen hat die TK ihre Rechtsposition geändert und gewährt jetzt die beantragten Zugänge (vgl. dazu Nr. 5.10.3).

– In einem Fall wurden Mitarbeitern der Krankenkasse, die als Dritte zu beteiligen waren, die personenbezogenen Daten der Antragstellerin mitgeteilt, ohne diese vorab nach ihrem Einverständnis zu fragen. Die Antragstellerin hatte Auskunft über die Höhe der Bonuszahlungen an bestimmte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der TK beantragt.

  Sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass ein Dritter ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann, gibt die Behörde diesem schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme. Dazu wird es regelmäßig nicht erforderlich sein, den Dritten über die Identität des Antragstellers zu unterrichten, damit er über seine Einwilligung in die Freigabe seiner personenbezogenen Daten oder seiner Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entscheiden kann. Denn für den Dritten ist es in der Regel unerheblich, wer den Antrag gestellt hat, da mit einer Freigabe die Daten faktisch allgemein zugänglich gemacht werden. Etwas anderes kann hingegen für den Inhalt der Begründung gelten. Dieser könnte ein Grund für die Einwilligungsentscheidung sein.

  Eine Übermittlung personenbezogener Daten des Antragstellers an den betroffenen Dritten ist jedenfalls zur Bearbeitung eines Antrages auf Informationszugang in der Regel nicht erforderlich. Sollte im Einzelfall der zu beteiligende Dritte auf einer Nennung des Antragstellers bestehen oder diese aus anderen Gründen erforderlich sein, muss der Antragsteller hierin zuvor einwilligen.

Insgesamt war das Ergebnis des Beratungs- und Kontrollbesuches positiv; ich konnte eine gute Umsetzung des IFG bei der TK feststellen.

Die Bearbeiterinnen und Bearbeiter haben mein Beratungsangebot insgesamt sehr positiv auf- und angenommen. Die Datenschutzbeauftragten der Krankenkassen, die zumeist in Personalunion auch für den Informationszugang nach dem IFG zuständig sind, kommen zweimal im Jahr zu einer Besprechung zusammen. Ich beabsichtige nunmehr, bei einem der nächsten Treffen über das Informationsfreiheitsgesetz zu referieren und Fragen zu beantworten.

4.3.5 Keine bitteren Pillen beim Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte

Trotz hoher Antragszahlen und hoher Arbeitsbelastung hat das Bundesinstitut das IFG insgesamt gut umgesetzt.

Mit rund 1 100 Mitarbeitern ist das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) die größte Behörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit. Mit 1 481 Anträgen im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis zum 31. Dezember 2011 liegt das BfArM auf Platz zwei der IFG-Statistik der Bundesbehörden. Nur das Bundeskartellamt hat seit dem Inkrafttreten des IFG eine noch größere Zahl von IFG-Anträgen verzeichnet.

Nicht zuletzt die große Anzahl der IFG-Anfragen legte es nahe, die Praxis des BfArM bei einem mehrtägigen Beratungs- und Kontrollbesuch einer näheren Überprüfung zu unterziehen.

Hauptaufgaben des BfArM sind insbesondere die Zulassung von Fertigarzneimitteln, die Erfassung, Bewertung und Abwehr von Arzneimittelrisiken (Pharmakovigilanz), die zentrale Erfassung und Bewertung von Risiken bei Medizinprodukten, die Überwachung des (legalen) Verkehrs mit Betäubungsmitteln und Grundstoffen, die Beratung der Bundesregierung sowie Forschungsaufgaben.

Bei der Anwendung des IFG unterscheidet das BfArM einfache und umfangreiche Anfragen. Einfache Anfragen sind beispielsweise Fragen nach dem Datum der Zulassung eines Arzneimittels, nach den Indikationen, nach Meldungen zu Nebenwirkungen, die im Rahmen der Pharmakovigilanz beim BfArM eingehen, oder zu den Verbraucherzahlen von Betäubungsmitteln, die der dem BfArM angegliederten Bundesopiumstelle vorliegen. Hierfür werden regelmäßig keine Gebühren erhoben.

Umfangreichere Anfragen, die oftmals (auch) Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der Pharmaunternehmer be-

rühren, betreffen etwa die Einsicht in Zulassungsunterlagen, Zulassungsänderungen oder aufwändige Recherchen zu Meldungen über Nebenwirkungen. Für die Gewährung des Informationszuganges werden in diesen Fällen in der Regel Gebühren und Auslagen erhoben.

Substanzielle Mängel bei der Gewährung des Informationszuganges habe ich nicht feststellen können. Vielmehr konnte ich den Eindruck gewinnen, dass das BfArM die Vorgaben des IFG insgesamt gut umsetzt, auch wenn in einzelnen Fällen die Bearbeitung noch zügiger vonstattengehen sollte, die Antragsteller bei unvermeidbarer Verzögerung wegen notwendiger Drittbeteiligung stets frühzeitig informiert werden sollten und bei der Berechnung von Kosten und Auslagen die informationszugangsfreundliche Vorgabe des § 10 Absatz 2 IFG noch stärker beherzigt werden sollte.

Weitere Prüfpunkte waren u. a. die Anwendung des IFG neben der Auskunftsregelung des § 84a Arzneimittelgesetz (AMG) und der Informationszugang in Fällen, in denen Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse eine Rolle spielen.

Anders als der Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG ist der Auskunftsanspruch nach § 84a AMG nicht voraussetzungslos, da der Antragsteller hier vortragen muss, er sei selbst durch Arzneimittel geschädigt worden. In diesem Fall ist ihm mit Blick auf die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen nach § 84 AMG Auskunft zu erteilen. Nach Inkrafttreten des IFG hatte das BfArM zunächst die Auffassung vertreten, § 84a AMG stelle die spezielle und deshalb gegenüber dem IFG vorrangige Regelung des Informationszuganges dar und schließe das IFG in diesem Bereich aus. Nach klarstellender Novellierung des § 84a AMG im Jahre 2009 hat das BfArM diese Rechtsauffassung aufgegeben und seitdem sowohl nach § 84a AMG (kostenfrei) als auch nach IFG Auskunft erteilt.

Aufgrund der Vielzahl der Fälle konnte ich den Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht in jedem Einzelfall überprüfen, sondern diesen nur grundsätzlich mit dem BfArM erörtern. Wenn ein pharmazeutisches Unternehmen sich „im Vorfeld“ eines Zulassungsantrages an das BfArM wendet und dabei Einblicke in seine Entwicklungsplanung und eventuelle künftige Marktstrategie gibt, wird damit in der Regel ein „konkurrenzrelevantes“, schutzwürdiges unternehmerisches Geheimnis offenbart. Gleiches gilt für „offene“ Zulassungs- und Zulassungsänderungsanträge insbesondere mit Blick auf die – oft mit hohem Forschungsaufwand entwickelten – Rezepturen. Die grundsätzlichen Positionen des BfArM zum Umgang mit Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen waren daher nicht zu beanstanden.

Dass der Prüfbericht für das BfArM nicht zur „bitteren Pille“ wurde, lag nicht zuletzt auch an der informativen Gestaltung des Internetauftrittes.

4.3.6 Verkehrsministerium auf richtigem Weg

Der Beratungs- und Kontrollbesuch beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) ergab eine insgesamt gute Umsetzung des IFG. Die proaktive Bereitstellung von Behördeninformationen sollte aber weiter ausgebaut werden.

Nachdem das Eisenbahnbundesamt in den letzten Jahren bereits zweimal Anlass zu deutlicher Kritik gegeben hatte, die dortige Praxis des Informationszuganges meine Mitarbeiter auch im aktuellen Berichtszeitraum beschäftigt hat (vgl. Nr. 5.13.3) und im Berichtszeitraum erstmals auch die IFG-Praxis einer Wasser- und Schifffahrtsdirektion überprüft werden konnte (vgl. Nr. 4.3.1), lag es nahe, auch bei dem für die Fach- und Rechtsaufsicht verantwortlichen Ministerium eine Querschnittskontrolle durchzuführen. Im Anschluss an einen Besuch in dessen Berliner Zentrale haben meine Mitarbeiter in der Bonner Dependance des BMVBS die IFG-Akten des Luftfahrtbundesamtes (LBA) ausgewertet, um sich einen ersten Überblick über die Informationspraxis dieser Behörde zu verschaffen, die ebenfalls zum Geschäftsbereich des Ministeriums gehört.

Das BMVBS hat meine Mitarbeiter bei dem Beratungs- und Kontrollbesuch uneingeschränkt unterstützt und Verfahrens- und Rechtsfragen des IFG offen und intensiv mit ihnen erörtert. Hinsichtlich der Handhabung des IFG im BMVBS konnte ich einen grundsätzlich positiven Gesamteindruck gewinnen.

Seit Inkrafttreten des IFG sind bei diesem Ministerium bis Anfang September 2011 227 Auskunftsersuchen eingegangen. Anträge an das BMVBS werden ganz überwiegend auf das IFG und eher selten auf das Umweltinformationsgesetz (UIG) gestützt.

Die Verfahrenssteuerung durch das Justiziariat erwies sich als effektiv, die Aktenführung war übersichtlich. Das BMVBS ist sehr – und in der Regel auch erfolgreich – bemüht, IFG-Anträge zeitnah unter Beachtung der Monatsfrist des § 7 Absatz 5 IFG abzuschließen. Sind Informationen nicht beim BMVBS, sondern bei anderen Behörden verfügbar, erhalten die Antragsteller in der Regel einen entsprechenden Hinweis. Fälle, in denen der Informationszugang mit Blick auf einen laufenden Entscheidungsprozess (zunächst) noch nicht möglich ist, greift das BMVBS von sich aus erneut auf, sobald die Information gewährt werden kann. Die Gebührenpraxis des BMVBS erwies sich – trotz einzelner „Ausreißer“ – als überwiegend moderat.

Mehrere IFG-Anträge betrafen den Informationszugang zu planungs- und subventionsrelevanten Unterlagen für wichtige Verkehrsinfrastrukturvorhaben. Auch mit Blick auf die hohen Subventionsbeträge, die das BMVBS aus dem Bundeshaushalt bereitstellt, und das besonders ausgeprägte öffentliche Informationsinteresse halte ich eine stärkere und intensivere proaktive Informationspolitik des BMVBS für angebracht. Ich habe deshalb angeregt, zu prüfen, ob und wie Informationen z. B. zu Nutzen- und Kostenanalysen verstärkt im Internet bereit gestellt werden können.

Beim LBA ist der behördliche Datenschutzbeauftragte für die Entgegennahme der (bis Anfang September 2011 nur 16) IFG-Anträge zuständig. Erhebliche Mängel bei der Fallbearbeitung haben sich bei der Akteneinsicht durch meine Mitarbeiter nicht ergeben.

5 Rechtlich und thematisch erwähnenswerte Einzelfälle

Der folgende Abschnitt soll einen Einblick in das Themenspektrum geben, für das sich Bürgerinnen und Bürger in der Berichtsperiode interessiert haben. Die dargestellten Fälle verdeutlichen auch, in welchen Bereichen des Gesetzes weiterhin Unsicherheiten in der Anwendung bestehen. Ferner soll dieser Abschnitt einen Überblick über die weitere, aktuelle Entwicklung von Fällen geben, die ich bereits im 1. oder 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit dargestellt habe.

5.1 Deutscher Bundestag

Auch in dieser Berichtsperiode beschwerten sich Petenten bei mir darüber, dass ihnen der Deutsche Bundestag begehrte Informationen nicht zugänglich machte. Hier offenbart sich ein grundsätzliches Problem.

Bereits in den zurückliegenden Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit (vgl. 1. TB Nr. 4.15, 2. TB Nr. 4.4) habe ich mich mit der Frage beschäftigt, inwieweit die Tätigkeit des Deutschen Bundestags und seiner Mitglieder dem IFG unterliegen. Von besonderer Bedeutung ist dabei, ob sich die angefragten Informationen auf die eigentliche parlamentarische Aufgabe beziehen oder ob sie bei der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben angefallen sind. Nur im letzteren Fall besteht grundsätzlich ein Informationszugangsanspruch. Dagegen unterliegt die eigentliche Mandatsausübung nicht dem IFG. Von der Öffentlichkeit wird hinterfragt, ob hier die Grenzen für den Informationszugang zu eng gezogen sind.

5.1.1 Das UFO-Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes als unbekanntes Informationsobjekt?

Der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages fertigt für Abgeordnete Gutachten zu sehr unterschiedlichen Themen an. Die Parlamentsverwaltung sollte ihre ablehnende Haltung zur Herausgabe solcher Gutachten überdenken.

Der Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen nach dem IFG gilt auch für Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages. Dies hat das Verwaltungsgericht (VG) Berlin entschieden (Urteil vom 1. Dezember 2011 – VG 2 K 91.11 –). Dieses Urteil stützt meine Auffassung, dass Ausarbeitungen der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags nicht mit dem Hinweis auf den Schutz des Mandatsverhältnisses der Öffentlichkeit vorenthalten werden dürfen.

Der Kläger hatte beantragt, ihm Einblick in die vom Wissenschaftlichen Dienst erstellte Ausarbeitung „Die Suche nach außerirdischem Leben und die Umsetzung der VN-Resolution A/33/426 zur Beobachtung unidentifizierter Flugobjekte und extraterrestrischen Lebensformen“ aus dem November 2009 zu geben. Die Bundestagsverwaltung lehnte dies mit der Begründung ab, bei der Erstellung von Gutachten handele es sich nicht um eine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe, die dem IFG unterliege. Der Wissenschaftliche Dienst unterstütze die Abgeordneten im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Ausübung des Mandats. Seine Tätigkeit und die daraus resultierenden Gutachten seien damit der Mandatsausübung zuzurechnen, die vom Geltungsbereich des IFG ausgenommen sei.

Das VG Berlin ist dieser Auffassung nicht gefolgt und hat klargestellt, dass die originär verfassungsrechtliche Kernaufgabe des Parlaments im Wesentlichen in der Gesetzgebung und der Kontrolle der Regierung bestehe. Dazu gehöre gerade nicht die Arbeit des Wissenschaftlichen Dienstes, da dieser nur die Fragen der Abgeordneten beantworte und entsprechende Ausarbeitungen anfertige. Diese Vermittlung von Information und Wissen sei nicht selbst parlamentarische Arbeit. Sie bilde vielmehr (nur) die Grundlage für die parlamentarische Arbeit der Abgeordneten.

Eine Verletzung des Schutzes geistigen Eigentums des Bundestages liege im Falle des Informationszuganges ebenfalls nicht vor. Sie sei nach Überzeugung der Kammer sogar dann nicht zu befürchten, wenn man unterstellte, bei der Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes handele es sich um ein „Werk“ im Sinne des Urheberrechts. Der Bundestag als Inhaber des Urheberrechts sei in seinem Erstveröffentlichungsrecht nicht betroffen, weil nur der Kläger Einblick erhalte, nicht jedoch die Allgemeinheit. In seinem Verbreitungsrecht sei der Bundestag nicht betroffen, weil der Kläger nicht die Absicht habe, die Ausarbeitung in den Verkehr zu bringen, sondern sie lediglich lesen wolle.

Mit Blick auf die – bei Redaktionsschluss noch nicht rechtskräftige – Entscheidung des VG Berlin würde ich es begrüßen, wenn die Verwaltung des Deutschen Bundestages auch früher bereits abgelehnte Anträge auf Informationszugang zu Ausarbeitungen des Wissenschaftlichen Dienstes neu bescheiden und die erbetenen Informationen herausgeben würde.

Dies beträfe etwa den folgenden Fall, in dem die Bundestagsverwaltung ebenfalls den Antrag auf Herausgabe eines Gutachtens ablehnte. Ein Bürger teilte mir mit, dass er erfolglos Kenntnis von Gutachten beantragt habe, die ein früherer Bundesminister der Verteidigung in seiner Zeit als Abgeordneter in Auftrag gegeben hatte. Er wollte wissen, wann dieser Abgeordnete dem Wissenschaftlichen Dienst des Bundestages welche Gutachtenaufträge erteilt habe.

Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 zur Anwendbarkeit des IFG auch auf „Regierungstätigkeit“ (vgl. Nr. 3.2.1) und nach der jüngsten Entscheidung des VG Berlin vom 1. Dezember 2011 ist zu hoffen, dass sich diese transparenzfreundliche Tendenz in der Rechtsprechung weiter verfestigt. Gewinner sind die Bürgerinnen und Bürger, deren Informations- und Teilhaberechte deutlich gestärkt worden sind.

5.1.2 Was macht eigentlich der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages?

Das IFG findet keine Anwendung, soweit der Wehrbeauftragte als Hilfsorgan des Bundestages verfassungsrechtli-

che Aufgaben wahrnimmt. Dies unterscheidet ihn von Beauftragten der Bundesregierung (etwa der Bundesbeauftragten für Migration, Flüchtlinge und Integration) und von meinem Amt als BfDI.

Ein Petent beantragte beim Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages die Übersendung einer vollständigen Kopie der Akte zu einer von ihm bei diesem eingelegten Eingabe. Der Wehrbeauftragte lehnte den Antrag mit der Begründung ab, ein Anspruch auf Akteneinsicht lasse sich weder aus dem IFG noch aus anderen Rechtsvorschriften, insbesondere nicht aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages oder dem Gesetz über den Wehrbeauftragten herleiten. Der Anwendungsbereich des IFG sei nicht eröffnet, da der spezifische Bereich der Wahrnehmung parlamentarischer Angelegenheiten, so auch Petitionen oder Eingaben an den Wehrbeauftragten, vom Informationszugang ausgenommen seien. Gegen diese Entscheidung legte der Petent Widerspruch ein, den der Wehrbeauftragte nach erneuter Prüfung zurückwies.

Leider konnte auch ich dem Petenten nicht weiterhelfen. Das IFG ermöglicht grundsätzlich den freien und voraussetzungslosen Zugang zu amtlichen Informationen der Behörden des Bundes und die Einsicht in deren Verwaltungsvorgänge. Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG werden auch sonstige Bundesorgane und -einrichtungen vom IFG erfasst, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Zu diesen Organen und Einrichtungen zählen u. a. der Bundestag, der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, die Bundesgerichte und die Bundesbank.

Voraussetzung für die Anwendbarkeit des IFG auf diese Stellen ist aber die Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Verwaltungsaufgaben. Nur Aufgaben und Zuständigkeiten, die sachlich der öffentlichen Verwaltung zuzurechnen sind und ihre Grundlage im öffentlichen Recht haben, können Gegenstand von Auskunftsansprüchen nach dem IFG sein. Damit sind aber parlamentarische Angelegenheiten, Rechtsprechung oder sonstige unabhängige Tätigkeiten vom Informationszugangsanspruch nach dem IFG ausgenommen.

Verfassungsrechtliche Grundlage der Aufgaben und Befugnisse des Wehrbeauftragten des Deutschen Bundestages ist Artikel 45b Grundgesetz. Danach ist der Wehrbeauftragte ein Hilfsorgan des Bundestages, der die parlamentarische Kontrolle im Bereich der Bundeswehr ausübt. Damit handelt es sich bei der Bearbeitung von bei ihm eingelegten Eingaben nicht um eine öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgabe, sondern um die Erledigung einer von der Verfassung zugewiesenen, originär verfassungsrechtlichen Aufgabe (vgl. Gesetzesbegründung zu § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8). Der Wehrbeauftragte des Deutschen Bundestages nimmt damit bei der Eingabenbearbeitung keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahr. Ein Anspruch auf Zugang zu Petentenakten – auch zu der eigenen – lässt sich aus dem IFG nicht herleiten. Die ablehnende Entscheidung des Deutschen Bundestages war somit nicht zu beanstanden. Unabhängig davon steht es dem Wehrbeauftragten natürlich frei, ohne Anerkennung eines Rechtsanspruchs Akteneinsicht zu gewähren oder entsprechende Auskünfte zu erteilen.

5.1.3 Auf nach Arabien!

Der Deutsche Bundestag verweigerte – formal korrekt – die Auskunft zu den Kosten einer Reise des Sportausschusses mit Hinweis auf den Schutz personenbezogener Daten der Teilnehmer. Etwas mehr Transparenz wäre allerdings auch hier wünschenswert.

Ein Petent beantragte Informationen zum Programm, zu den Teilnehmern und zu den Kosten einer Auslandsreise des Sportausschusses des Deutschen Bundestages. Das Programm und die Namen der Teilnehmer wurden ihm mitgeteilt. Hinsichtlich der Kosten wurde der Informationszugang versagt, weil die betroffenen Abgeordneten nicht einwilligten. Der Fall gibt Anlass für eine Diskussion über Voraussetzungen und Grenzen der Transparenz im parlamentarischen Raum.

Nach § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG unterliegen auch der Bundestag und der Bundesrat als „sonstige Bundesorgane und -einrichtungen“ dem IFG, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Im vorliegenden Fall ging die Verwaltung des Deutschen Bundestages zutreffend davon aus, dass das Auskunftsbegehren des Petenten nicht den von der Verfassung vorgegebenen Kernbereich der parlamentarischen Aufgaben betraf, zu dem insbesondere die Gesetzgebung und die Kontrolle der Bundesregierung gehören und der deshalb nicht dem IFG unterfällt. Auch die Bundestagsverwaltung hält das IFG deshalb für anwendbar.

Das Begehren des Antragstellers betraf Informationen zu einzelnen Abgeordneten und damit – im Verhältnis zur Bundestagsverwaltung – zu Dritten. Die Weitergabe personenbezogener Daten eines Dritten ist nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG nur zulässig, soweit der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

Die Abgeordneten wurden deshalb von der Bundestagsverwaltung gefragt, ob sie der Informationsweitergabe zustimmen wollten. Die Einwilligung wurde in keinem Fall erteilt.

Die damit im Regelfall nach § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG eröffnete Abwägung des Informationsinteresses mit dem schutzwürdigen Interesse der betroffenen Abgeordneten am Ausschluss des Informationszuganges hielt die Bundestagsverwaltung in diesem Einzelfall nicht für zulässig, da diese in § 5 Absatz 2 IFG bereits vom Gesetzgeber (abschließend) vorgenommen und damit der Verwaltung entzogen worden sei.

Der vom Wortlaut des § 5 Absatz 2 IFG vorausgesetzte „Zusammenhang“ mit dem Mandat der Reiseteilnehmer besteht, da sie die Reise in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete und Mitglieder des Sportausschusses unternommen hatten und die kostenrelevanten Unterlagen und sonstigen Informationen somit „mandatsbezogen“ entstanden sind. § 5 Absatz 2 IFG setzt nach seinem Wortlaut keinen be-

sonders engen oder „qualifizierten“ Zusammenhang der fraglichen Unterlagen und Informationen mit dem Mandat voraus. Er verlangt auch keinen engen Bezug zum parlamentarischen „Kerngeschäft“, also insbesondere zur Gesetzgebung.

Die Bundestagsverwaltung hat deshalb § 5 Absatz 2 IFG – dem Wortlaut folgend – formal korrekt interpretiert und daher nicht, wie im Regelfall von § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG vorgesehen, die unterschiedlichen Interessen abgewogen. Die Entscheidung der Bundestagsverwaltung ist damit de lege lata nicht zu beanstanden.

Rechtspolitisch stellt sich gleichwohl die Frage, ob bei Verweigerung der Einwilligung auch künftig jeder Mandatsbezug zum Ausschluss des Informationszuganges ausreichen sollte oder ob hier – jedenfalls außerhalb eines absolut zu schützenden Kernbereiches parlamentarischer Aufgabenwahrnehmung z. B. im Bereich der Legislative – stärkere Transparenz wünschenswert wäre und deshalb eine Gesetzesänderung diskutiert werden sollte. Ich würde es jedenfalls begrüßen, wenn sich der Bundestag auch bezüglich seiner eigenen Tätigkeit zu mehr Transparenz durchringen würde.

5.1.4 Der Petitionsausschuss des Bundestages unterliegt nicht dem IFG

Der Petitionsausschuss des Deutschen Bundestages muss nach dem IFG keine Stellungnahmen von Bundesministerien und ihren Geschäftsbereichsbehörden herausgeben.

Auch in diesem Berichtszeitraum stellte sich die Frage der Anwendbarkeit des IFG auf den Petitionsausschuss.

Der Deutsche Bundestag nimmt seine verfassungsrechtlichen Aufgaben nicht nur im Plenum, sondern auch durch seine zahlreichen ständigen Ausschüsse, durch Untersuchungsausschüsse und besondere Gremien und Kommissionen wahr.

Zu den ständigen Ausschüssen zählt der Petitionsausschuss gemäß Artikel 45c Grundgesetz. Zur Vorbereitung seiner Beschlüsse über Bitten und Beschwerden (Artikel 17 GG) müssen Bundesregierung und -verwaltung mit dem Petitionsausschuss nach § 8 des Gesetzes über die Befugnisse des Petitionsausschusses zusammenarbeiten, d. h. Akten vorlegen, Auskunft erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen gewähren.

Bei der Wahrnehmung dieser vom Verfassungsrecht vorgegebenen Aufgaben unterliegt der Petitionsausschuss nicht dem IFG und damit auch nicht meiner Kontrollzuständigkeit nach § 12 IFG. Damit ist ein Einblick in die Unterlagen des Petitionsausschusses, etwa im Nachgang zu einer Beschwerde, verwehrt.

Die Stellungnahmen der Bundesministerien und ihrer Geschäftsbereichsbehörden für den Petitionsausschuss unterliegen dagegen unmittelbar bei den Ministerien und sonstigen Bundesbehörden dem Anspruch auf Informationszugang (vgl. dazu Nr. 3.2.1)

5.1.5 Wer nutzt welche Schreibgeräte?

Der Deutsche Bundestag verweigert den Informationszugang zu Beschaffungsunterlagen für Schreibutensilien der gehobenen Klasse und von Digitalkameras für die Abgeordneten und ihre Büros – ein Grenzfall des IFG.

Jedes Mitglied des Deutschen Bundestages kann auf Rechnung der Bundestagsverwaltung Bürobedarf bis zu 12 000 Euro pro Jahr anschaffen. Wer die beschafften Gegenstände letztlich dienstlich nutzt, liegt in der Entscheidung der Abgeordneten. Diese Beschaffungen waren Gegenstand eines Informationsbegehrens nach dem IFG. Ein Journalist beantragte bei der Bundestagsverwaltung im Dezember 2009 „Herausgabe von Ablichtungen aller Unterlagen zum Sachleistungskonsum der Abgeordneten des 16. Deutschen Bundestages im Jahr 2009 bezüglich der Montblanc-Schreibgeräte und Digitalkameras“.

Die Bundestagsverwaltung beteiligte den Lieferanten, da nach ihrer Auffassung dessen kaufmännische Geschäftsgeheimnisse mit der Offenlegung der Beschaffungsunterlagen betroffen sein konnten. Nachdem das Unternehmen dem Informationszugang widersprochen hatte, lehnte die Bundestagsverwaltung den IFG-Antrag unter Hinweis auf die andernfalls drohende Verletzung von Geschäftsgeheimnissen ab. Außerdem begründete die Bundestagsverwaltung die Ablehnung damit, die Beantwortung der Anfrage wäre mit einem unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für die Bereitstellung der fraglichen Unterlagen verbunden.

Zunächst war fraglich, ob hier ein schutzwürdiges Geschäftsgeheimnis im Sinne des § 6 Satz 2 IFG vorlag.

Die Bundestagsverwaltung nahm ein wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse der mit der Beschaffung beauftragten Firma an. In der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht (VG) Berlin erläuterte sie, bei den Informationen zu den Schreibgeräten handele es sich ausschließlich um die Einzelpreisangaben und die Zuordnung zum entsprechenden Artikel. Damit war in rechtlicher Sicht entscheidungsrelevant, ob der Einzelpreis eines Füllers als Geschäftsgeheimnis des Vertragspartners anzusehen war.

Nun hatte aber das Bundesverwaltungsgericht bereits 2009 klargestellt, dass kein schutzbedürftiges Geheimhaltungsinteresse vorliege, wenn die Offenlegung der Information nicht geeignet sei, exklusives kaufmännisches Wissen den Konkurrenten am Markt zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (vgl. auch Nr. 3.3.1).

Bei der Offenlegung des Einzelpreises von Schreibgeräten, der keine Rückschlüsse auf die Kalkulation oder auf vom Hersteller gewährte Rabatte ermöglichte, war eine Offenbarung schutzwürdigen, exklusiven und wettbewerbsrelevanten kaufmännischen Wissens nicht zu befürchten. Das VG Berlin hat diesen Ausschlusstatbestand deshalb in seinem Urteil vom 11. November 2010 – VG 2 K 35.10 – nicht akzeptiert.

Die Bundestagsverwaltung konnte sich auch nicht auf einen – aus ihrer Sicht – unverhältnismäßigen Verwaltungs-

aufwand berufen und damit den Informationszugang ausschließen. Sie hatte darauf hingewiesen, die Vorbereitung des Informationszuganges erfordere die Durchsicht von insgesamt 308 Aktenordnern mit jeweils ca. 400 Blatt (je Ordner Unterlagen zu zwei bis drei Abgeordneten). Die Prüfung der Unterlagen, die Aussonderung bzw. Schwärzung geschützter Inhalte, die Zusammenstellung der zugänglich zu machenden Inhalte und die Beteiligung der Abgeordneten als Drittbetroffene hätte nach Auffassung der Bundestagsverwaltung einen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand ausgelöst und damit nach § 7 Absatz 2 IFG die Ablehnung des Informationszuganges gerechtfertigt.

Auch dieser Argumentation ist das VG Berlin nicht gefolgt: Die Beklagte habe selbst nicht behauptet und es sei im Übrigen auch nicht ersichtlich, dass sie diesen Aufwand nicht bewältigen könne.

Das VG hielt allerdings eine – im Zeitpunkt der erstinstanzlichen Entscheidung noch nicht erfolgte – (Dritt-)Beteiligung der betroffenen Abgeordneten nach § 8 i. V. m. § 5 Absatz 2 IFG für geboten.

Kasten zu Nr. 5.1.5

§ 8 IFG – Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 5 Absatz 1 Satz 1 und Absatz 2 IFG

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

Damit legt das Gericht die Regelung des § 5 Absatz 2 IFG weit aus und folgt nicht der Interpretation, nach der von § 5 Absatz 2 IFG nur solche Informationen erfasst werden, die unmittelbar die Mandatswahrnehmung durch Abgeordnete im Rahmen der Gesetzgebung betreffen. Das VG weist an dieser Stelle auf den ausweislich der amtlichen Begründung des IFG vom Gesetzgeber beabsichtigten, gleichen Schutz von personenbezogenen Daten von Angehörigen des öffentlichen Dienstes und Abgeordneten hin. Ob Informationen zur konkreten Büroausstattung eines Beamten oder eines Abgeordneten zu den (besonders) schutzbedürftigen Informationen i. S. d. § 5 Absatz 2 IFG zählen oder hier nicht schon de lege lata mit Blick auf beide Gruppen gleicher Informationszugang geboten ist, ist eine höchstrichterlich noch nicht geklärte Rechtsfrage.

Das VG Berlin hat den Deutschen Bundestag allerdings nicht zur Gewährung des Informationszuganges in dem vom Kläger angestrebten Umfang, sondern zunächst nur zur Neubescheidung des IFG-Antrages nach Durchführung der Drittbeteiligung verurteilt.

Das Urteil ist noch nicht rechtskräftig. Der Deutsche Bundestag hat inzwischen alle Abgeordneten der 16. Wahlperiode angeschrieben und für den Fall, dass sie ein oder mehrere Schreibgeräte bzw. Digitalkameras bestellt haben, um ihr Einverständnis zur Herausgabe der entsprechenden Dokumente aus den Akten ersucht. Auf meine Anfrage kurz vor Redaktionsschluss hat der Deutsche Bundestag mitgeteilt, dass der Antragsteller nach Abschluss aller Drittbeteiligungsverfahren erneut beschieden worden sei. Lediglich drei der 620 Mitglieder des Deutschen Bundestags haben sich mit der Weitergabe von Informationen einverstanden erklärt.

5.2 Bundeskanzleramt

5.2.1 Ein Abendessen mit der Kanzlerin

Die Gästeliste der Kanzlerin sollte nach dem Willen des Kanzleramts geheim bleiben. Die Gründe dafür überzeugten das VG Berlin allerdings nicht. Bestätigt wurde dagegen die Verweigerung des Einblickes in den Terminkalender der Bundeskanzlerin.

Anlässlich eines runden Geburtstags des Vorstandsvorsitzenden einer großen deutschen Privatbank hatte die Bundeskanzlerin diesen sowie weitere Persönlichkeiten aus Politik, Wirtschaft, Unterhaltung und Sport zu einem Abendessen ins Bundeskanzleramt eingeladen. Mit Blick auf die Bankenkrise und eventuelle Verflechtungen von Politik und Wirtschaft begehrten zwei Antragsteller im Juli 2009 beim Bundeskanzleramt Informationen zu dieser Einladung und zum Terminkalender der Bundeskanzlerin für den Zeitraum vom 1. März bis zum 15. Mai 2008.

Das Bundeskanzleramt gab den geladenen Gästen im Wege der Drittbeteiligung Gelegenheit zur Äußerung und stellte den Antragstellern anschließend Ende November 2009 u. a. jeweils teilweise geschwärzte Kopien der Gästelisten zur Verfügung. Im Übrigen wurde der Informationszugang abgelehnt. Über den am 19. Dezember 2009 eingelegten Widerspruch war auch im März 2010 noch nicht entschieden. Die Antragsteller erhoben deshalb am 24. März 2010 Untätigkeitsklage beim

VG Berlin. Während des gerichtlichen Verfahrens stellte das Bundeskanzleramt weitere Informationen zur Verfügung; die wesentlichen Punkte blieben jedoch streitig.

Zum Terminkalender der Bundeskanzlerin wies das Kanzleramt darauf hin, die dort eingetragenen privaten Termine unterfielen von vornherein nicht dem Begriff der amtlichen Informationen. Auch die dienstlichen Termine seien keine amtlichen Informationen, da sie nicht an konkrete Verwaltungsvorgänge anknüpften. Der Terminkalender spiegele (insoweit) vielmehr Regierungstätigkeit wieder, die – anders als die gesetzesausführende Verwaltungstätigkeit nachgeordneter Verwaltungsbehörden – nicht dem Informationszugang nach dem IFG unterliege. Schließlich sei der Informationszugang auch deshalb ausgeschlossen, weil die Freigabe von Informationen aus dem Terminkalender die innere Sicherheit gefährden könne. Aus den offengelegten Terminen der Bundeskanzlerin aus zwei Monaten könne ein Bewegungsprofil erstellt werden, mit dem die Durchführung von Anschlägen erleichtert werden könne.

Hinsichtlich der geschwärzten personenbezogenen Daten in den Gästelisten, im Adressverteiler und in der Tischordnung überwiege das Geheimhaltungsinteresse der Gäste, soweit sie in die Freigabe dieser Informationen nicht eingewilligt hätten.

Das VG Berlin hat der Klage mit Urteil vom 7. April 2011 – VG 2 K 39.10 – teilweise stattgegeben und das Bundeskanzleramt zur Eröffnung des Informationszuganges verpflichtet, soweit Namen und dienstliche Anschriften von zehn Gästen zunächst geschwärzt worden waren. Ausdrücklich eingewilligt hatten diese zehn Gäste nicht. Deshalb war das Informationsinteresse der Kläger mit dem schutzwürdigen Interesse dieser „Dritten“ abzuwägen (§ 5 Absatz 1 IFG).

Diese Abwägung ist gerichtlich voll überprüfbar.

Gestützt auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat das VG zunächst darauf hingewiesen, dass das auf Seiten der Gäste betroffene (Grund-)Recht auf informationelle Selbstbestimmung nicht im Sinne einer absoluten und uneinschränkbaren Herrschaft über die eigenen Daten zu verstehen sei. Vielmehr seien Einschränkungen im überwiegenden Allgemeininteresse hinzunehmen.

Das VG Berlin hielt die Interessenabwägung des Kanzleramtes für rechtsfehlerhaft, da sie dem Gewicht des Informationsinteresses im Vergleich zu den Interessen der betroffenen Dritten nicht hinreichend Rechnung trage.

Ausgangspunkt der Abwägung ist der mit dem IFG verfolgte Zweck, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu stärken und die Kontrolle des staatlichen Handelns zu verbessern. Das VG hat dem Informationsinteresse der Kläger erhebliches Gewicht beigemessen, da diese die Verflechtungen von Wirtschaft und Politik untersuchen und hierüber publizieren. Bei der Gewichtung des „Diskretionsinteresses“ der Gäste war für das VG Berlin maßgeblich, dass diese nicht als Privatpersonen, „sondern in ihrer gesellschaftlichen Funktion als Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Unterhaltung und Sport unter ihrer jeweiligen ’dienstlichen‘ Adresse offiziell von der Bundeskanzlerin eingeladen“ worden seien. Die Einladung betraf mithin nicht die besonders geschützte Privat- oder Intimsphäre, sondern die – auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts – weniger geschützte Sozialsphäre. Das VG Berlin hat auch berücksichtigt, dass einer dieser zehn Gäste im Rahmen des Drittbeteiligungsverfahrens zwar nicht ausdrücklich zugestimmt, sich aber in einem Artikel einer großen Tageszeitung als Gast „geoutet“ hatte. Die übrigen neun Gäste hatten sich nicht gemeldet bzw. keine spezifischen schutzwürdigen Interessen geltend gemacht. Das Gericht hat aus ihrem Schweigen nicht den (unzulässigen) Schluss auf eine „stillschweigende“ Einwilligung gezogen, sondern das „Diskretionsinteresse“ sorgfältig unter Berücksichtigung der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung gewichtet und mit dem – im Ergebnis stärkeren – Transparenzinteresse abgewogen.

Beim Terminkalender hat das VG Berlin offen gelassen, ob dieser „amtliche Informationen“ im Sinne des IFG enthalte und damit das IFG grundsätzlich anwendbar sei. Im vorliegenden Fall griffe nach seiner Auffassung (dann) jedenfalls der Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG, der den Informationszugang ausschließt, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der inneren oder äußeren Sicherheit haben kann.

Anknüpfend an den Wortlaut des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG sieht es hier eine „nur in engen Grenzen“ verwaltungsgerichtlich überprüfbare Prognoseentscheidung. Der mögliche Eintritt von Nachteilen für das Schutzgut der inneren Sicherheit könne nur Gegenstand einer plausiblen und nachvollziehbaren Prognose sein, die nur auf Beurteilungsfehler hin überprüft werden könne. Eine solche Prognoseentscheidung könne auf einer Vielzahl von – jeweils und für sich allein – wenig aussagekräftigen Einzelinformationen beruhen, die mit weiteren Informationen zusammengeführt werden müssten.

Das Gericht hat keinen Beurteilungs- und Prognosefehler des Bundeskanzleramtes angenommen: Aus Terminen und den daraus erschließbaren Bewegungs- und Lokalisierungsinformationen eines mit rund zwei Monaten schon längeren, noch nicht sehr lange zurückliegenden Zeitraumes ließen sich sicherlich Elemente für eine „Bewegungsprognose“ der näheren Zukunft ableiten. Derartige Informationen könnten missbräuchlich auch für die Planung terroristischer Anschläge verwendet werden, denen die Bundeskanzlerin als hochrangige Repräsentantin unseres Staates mit sehr hoher Gefährdungsstufe ausgesetzt sein könnte.

Gleichwohl stellt sich mir die Frage, ob diese Argumentation den Informationszugang zu allen Terminen im fraglichen Zweimonatszeitraum ausschließt oder ob nicht nach Beschränkung und Präzisierung des IFG-Antrages und der Klage auf „potenziell verflechtungsrelevante“ Kontakte insbesondere mit Vertretern von Banken und Verbänden jedenfalls ein eingeschränkter Informationszugang sowohl dem berechtigten Informationsinteresse als auch den nachvollziehbaren und berechtigten Sicherheitsinteressen der Bundeskanzlerin gerecht werden könnte.

Über den Fortgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens werde ich weiter berichten.

Kasten zu Nr. 5.2.1

Aus der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin vom 7. April 2011 – VG 2 K 39.10 –

„[…]

Bei der Interessenabwägung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG handelt es sich um eine gerichtlich voll überprüfbare Entscheidung, die ein Ermessen der Behörde nicht eröffnet (vgl. Schoch, IFG, § 5 Rn. 39). Aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung folgt dabei nicht, dass die Abwägung zwangsläufig zu Lasten des Informationsinteresses ausgehen muss, wie die Beklagte meint. Denn das Recht auf informationelle Selbstbestimmung ist nicht ausschließlich dem Betroffenen im Sinne einer absoluten und uneinschränkbaren Herrschaft über seine Daten zugeordnet. Der Einzelne muss vielmehr Einschränkungen seines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung im überwiegenden Allgemeininteresse hinnehmen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. Dezember 2001 – 2 BvR 152/01 – Juris, m. w. N.; Schoch, IFG, § 5 Rn. 10). Die Regelung in § 5 Abs. 1 Satz 1 IFG hält sich daher im Rahmen der verfassungsrechtlich zulässigen Beschränkungen des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung.

Das Informationsinteresse der Kläger ist aus nachfolgenden Erwägungen höher zu bewerten als das Interesse der zum Abendessen eingeladenen Personen:

Ausgangspunkt der Abwägung muss der mit dem Gesetz verfolgte Zweck sein, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu stärken und die Kontrolle des staatlichen Handelns zu verbessern. Mit Blick auf diesen Zweck ist das Informationsinteresse der Kläger von erheblichem Gewicht, da sie die Verflechtungen von Wirtschaft und Politik untersuchen und hierüber publizieren. Das Interesse der zum Abendessen eingeladenen Personen am Ausschluss des Informationszugangs tritt demgegenüber zurück. Dies gilt zunächst grundsätzlich bei solchen Personen, die eine Information selbst an die Öffentlichkeit tragen und sie damit offenbar nicht für schutzwürdig halten. […] Die anderen neun eingeladenen Gäste haben sich im Verfahren nach § 8 IFG nicht gemeldet bzw. keine spezifischen schutzwürdigen Interessen geltend gemacht. Ihr Interesse an der Geheimhaltung ihrer Daten kann daher nur allgemein gewürdigt werden. Dabei ist zunächst zu berücksichtigen, dass sie nicht als Privatpersonen, sondern in ihrer gesellschaftlichen Funktion als Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Unterhaltung und Sport unter ihrer jeweiligen „dienstlichen“ Adresse offiziell von der Bundeskanzlerin eingeladen worden sind. Eine solche Einladung betrifft daher nicht die besonders geschützte Privat- oder Intimsphäre, sondern vielmehr die weniger geschützte Sozialsphäre (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 14. September 2010 – 1 BvR 1842/08, 1 BvR 2538/08, 1 BvR 6/09 – Juris – zur personenbezogenen Wortberichterstattung privater Presseorgane).“

5.3 Bundespräsidialamt

5.3.1 Gilt das IFG auch für supranationale Vorgänge?

Unterlagen zur Ratifizierung des Lissabon-Vertrages unterliegen nicht dem IFG.

Ein Petent beantragte Einsicht in die Unterlagen zur Ratifizierung des Lissabon-Vertrages. Das Bundespräsidialamt lehnte den Antrag mit der Begründung ab, das IFG sei auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar, da das Bundespräsidialamt insoweit keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrgenommen habe.

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG werden auch sonstige Bundesorgane und -einrichtungen vom IFG erfasst, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Zu diesen Stellen, für die das IFG im Einzelfall anwendbar sein kann, zählen u. a. der Deutsche Bundestag, der Bundesrat, das Bundesverfassungsgericht, aber auch der Bundespräsident, die Bundesgerichte und die Bundesbank.

Die vom Petenten angefragten Informationen betrafen die verfassungsrechtliche Prüfung vor der Unterzeichnung eines Vertragsgesetzes bzw. einer Ratifikationsurkunde gemäß Artikel 82 Absatz 1 GG. Damit handelte es sich um die Vorbereitung eines präsidentiellen Aktes, die den originär verfassungsrechtlichen Aufgaben des Bundespräsidialamtes zuzuordnen (vgl. Gesetzesbegründung zu § 1 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8) und damit keine „Verwaltungsaufgabe“ im Sinne des IFG ist. Die Voraussetzungen des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG lagen damit nicht vor, der Informationszugang war daher nicht eröffnet.

5.3.2 Ordensverleihung und IFG

Das IFG ist auf die Unterlagen des Bundespräsidialamtes zur Ordensvergabe nicht anwendbar.

Ein Sohn beantragte beim Bundespräsidialamt Zugang zu der Akte über die Verleihung des Bundesverdienstkreuzes an seinen inzwischen verstorbenen Vater. Im Ordensvorgang des Bundespräsidialamtes wird der Verleihungsvorschlag mit der Würdigung von Person und Verdienst und positivem Votum der vorschlagsberechtigten Stelle zusammengefasst.

Der Verdienstorden der Bundesrepublik Deutschland wird an Frauen und Männer für politische, wirtschaftlich-soziale und geistige Leistungen verliehen sowie für besondere Verdienste um die Bundesrepublik Deutschland.

Die Tätigkeit des Bundespräsidialamtes fällt entsprechend der amtlichen Begründung des IFG-Entwurfes in der Regel nicht in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes, insbesondere nicht die Vorbereitung präsidentieller Akte und die vom Bundespräsidenten delegierten Akte. Zu diesen zählen zum Beispiel die verfassungsrechtlichen Prüfungsbefugnisse im Rahmen des Artikel 82 Absatz 1 GG bei der Ausfertigung von Gesetzen, die Ausübung des Gnadenrechts gemäß Artikel 60 Absatz 2 GG, aber auch die Ausübung des Ordensrechts (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8).

Das Bundespräsidialamt lehnte den Informationszugang nach dem IFG deshalb zu Recht ab.

Als Erbe des Ordensträgers konnte der Petent sich auch nicht auf den datenschutzrechtlichen Auskunftsanspruch nach § 19 Absatz 1 Satz 1 BDSG berufen, da die Daten im Ordensvorgang nicht zu seiner, sondern zur Person seines Vaters gespeichert waren und das BDSG den „höchstpersönlichen“ Auskunftsanspruch nur dem von der Speicherung Betroffenen selbst und nicht (auch) dem Erben als Rechtsnachfolger zuweist.

5.4 Bundesministerium des Innern

5.4.1 Warum bleibt der Gesetzentwurf unter Verschluss?

Das Bundesministerium des Innern (BMI) verweigert Informationen zum Zeitplan und zum Gesetzentwurf zur Visa-Warndatei unter Hinweis auf Regierungstätigkeit. Diese Begründung überzeugte mich nicht.

Ein Petent wollte im März 2010 vom BMI wissen, ob und wann Zugang zu dem Gesetzentwurf zur Visa-Warndatei gewährt werden könne. Das Ministerium lehnte den Antrag ab und erklärte, die Arbeit am Gesetzentwurf sei keine Verwaltungstätigkeit im Sinne des IFG. Das Erarbeiten eines Gesetzentwurfs stelle vielmehr „Regierungstätigkeit“ dar, die nicht vom IFG erfasst werde. Zur Begründung führte das BMI Urteile des Verwaltungsgerichts (VG) Berlin an, wonach das Wahrnehmen des Gesetzesinitiativrechts zu den zentralen Regierungsaufgaben zähle. Das BMI teilte dem Antragsteller gleichwohl mit, der Gesetzesentwurf liege frühestens in der zweiten Jahreshälfte vor.

Die Rechtsauffassung des VG Berlin zum Anwendungsausschluss des IFG bei Regierungstätigkeiten wird von mir nicht geteilt und ist inzwischen auch durch Entscheidungen des OVG Berlin-Brandenburg und des Bundesverwaltungsgerichts überholt (vgl. Nr. 3.2.1).

Im vorliegenden Fall bezog sich das Informationsbegehren des Petenten – abgesehen von der Frage, wann der Gesetzesentwurf für eine mögliche Einsichtnahme vorliegt – auf Informationen zu noch nicht vorhandenen Unterlagen. Das Vorhandensein der gewünschten Information bei der Behörde ist als Tatbestandsmerkmal zwar nicht explizit aufgeführt, es ist allerdings eine denklogische Voraussetzung für den Informationszugangsanspruch nach dem IFG (§ 2 Nummer 1 IFG). Der Antrag hätte deswegen mit dieser Begründung zurückgewiesen werden können.

Deshalb war die Entscheidung des BMI zwar in seiner Begründung nicht überzeugend, jedoch nicht im Ergebnis zu beanstanden.

5.4.2 Korruptionsprävention – Ein heißes Eisen?

Das Bundesministerium des Innern (BMI) gab dem Antrag auf Zugang zu den Korruptionsberichten der Bundesregierung statt, verweigerte aber zunächst die Einsichtnahme in deren Tabellenteil.

Ein Petent hatte beim BMI beantragt, ihm Zugang zu den Jahresberichten 2007 und 2008 der Bundesregierung zur Korruptionsbekämpfung zu gewähren. Dem wurde überwiegend, aber nicht vollständig stattgegeben. Die Teilablehnung bezog sich auf den zum jeweiligen Korruptionspräventionsbericht gehörenden Tabellenteil, aus dem detaillierte Informationen zu den Aktivitäten aller obersten Bundesbehörden und Geschäftsbereichsbehörden hervorgehen. Dies wurde auf § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG gestützt. Die Vorschrift schließt einen Informationszugang dann aus, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Belange der äußeren und inneren Sicherheit haben kann. Mit Blick auf die Begründung des BMI hatte ich allerdings erhebliche Zweifel, dass tatsächlich Belange der inneren Sicherheit berührt waren.

Die Gesetzesbegründung (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 9) verweist auf die Schutzgüter des § 1 Bundesverfassungsschutzgesetz, also die freiheitlich demokratische Grundordnung, den Bestand und die Sicherheit des Bundes und der Länder. Der in § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG verwendete Begriff „innere Sicherheit“ umfasst in diesem Kontext – gerade auch im Unterschied zu § 3 Nummer 2 IFG (Gefährdung der öffentlichen Sicherheit) – nur Belange mit einem erheblichen Gewicht und schützt in erster Linie die Sicherheitsbehörden des Bundes.

Dass der Zugang zu den vom BMI bisher nicht herausgegebenen Informationen derartige erhebliche Sicherheitsbelange der Bundesrepublik Deutschland berühren soll, war in der Begründung der Behörde nicht überzeugend dargetan. Die Teilablehnung des Informationszugangs wurde hier mit der vertrauensvollen Zusammenarbeit der beteiligten Behörden sowie mit der Vermutung begründet, Korruptionsstraftaten würden in Folge eines Informationszuganges erleichtert.

Die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Behörden bei der Korruptionsprävention und der Erstellung des Berichtes ist aber kein Schutzgut des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG. Auch die hier befürchtete Erleichterung von Korruptionsstraftaten dürfte die Funktionsfähigkeit oder den Bestand der Bundesrepublik Deutschland nicht gefährden, wenn sie denn tatsächlich real wäre. Ich halte es aber nicht für überzeugend, dass allein die Kenntnis der Tatsache, welche Behörde noch Defizite bei der Korruptionsprävention hat, die Begehung von Korruptionsstraftaten kausal erleichtert. Im Gegenteil ist anzunehmen, dass gerade das Bekanntwerden derartiger Defizite dazu beiträgt, die Anstrengungen zur Korruptionsbekämpfung zu verstärken.

Das BMI wurde deswegen gebeten, die Teilablehnung des Informationszugangs vor dem Hintergrund meiner o. g. Bedenken noch einmal zu überprüfen und mir deren Gründe eingehend zu erläutern. Dieser Bitte kam das BMI nach, bekräftigte jedoch seine ablehnende Haltung. Darüber hinaus führte es nun zusätzlich den Ausnahmetatbestand § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG an (Beeinträchtigung behördlicher Beratungen). Die Jahresberichte dokumentierten einen Beratungsprozess, der noch andauere und die Geheimhaltung der Tabellenteile erfordere.

Das konnte mich jedoch nicht überzeugen, denn die Jahresberichte 2007 und 2008 einschließlich des Tabellenteils waren offensichtlich abgeschlossen, sodass hierüber schon denklogisch keine Beratung mehr stattfand, die noch hätte beeinträchtigt werden können. Dass es sich angesichts der fortwährenden Arbeit an diesem Thema und der laufenden Berichterstattung notwendigerweise um einen Zwischenstand handelte, ändert nichts am Abschluss dieses Berichts. Würde die Auffassung des Ministeriums zutreffen, wären die Berichte so lange nicht zugänglich, wie die Bundesregierung Korruptionspräventionsberichte erstellt – ein Zustand der viele Jahre, wenn nicht Jahrzehnte, andauern dürfte. § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG kann jedoch nur so verstanden werden, dass es um die Vertraulichkeit des Beratungsprozesses genau derjenigen Vorgänge geht, die „unmittelbar" Gegenstand des Antrags auf Informationszugang sind. Hier kann kein Zweifel bestehen, dass nach Abschluss dieses Prozesses eine Beeinträchtigung der Beratungen nicht mehr möglich ist.

Diese Bewertung teilte ich dem BMI mit, verbunden mit der Bitte, mir die Tabellenteile der Jahresberichte zur vorübergehenden Einsichtnahme vorzulegen, um mich selbst vom möglichen Vorliegen von Ausnahmetatbeständen zu überzeugen. Dem kam das Ministerium nach. Um eine Gewährung des Informationszugangs durch meine Dienststelle zu verhindern, hatte es die Unterlagen nunmehr als „VS – Nur für den Dienstgebrauch" eingestuft. Inhaltlich blieb es bei seiner Auffassung.

Die Verweigerung des Informationszugangs konnte ich auch nach Prüfung der fraglichen Unterlagen nicht nachvollziehen. Das zentrale Argument war nach wie vor die Befürchtung, dass durch das Bekanntwerden der Informationen die Begehung von Korruptionsstraftaten erleichtert werden könnte, da sich aus den Informationen Erkenntnisse darüber ergäben, in welchen Ressorts noch Defizite bei der Korruptionsprävention bestünden. Diese Befürchtung hielt ich für verfehlt. Eine höhere Transparenz an dieser Stelle wäre im Gegenteil eher wünschenswert, da sie zu verstärkten Anstrengungen bei der Beseitigung der Defizite führen dürfte. Derartige Defizite sollten in einer Demokratie kein „Tabuthema" sein, sondern transparent gemacht und – erforderlichenfalls unter dem Druck der veröffentlichten Meinung – unverzüglich behoben werden. Der Zugang gerade auch zu solchen Informationen ist deshalb einer der zentralen Zwecke des Informationsfreiheitsgesetzes.

Unabhängig davon beinhalten die Tabellenteile vor allem statistische Angaben zur Feststellung und Analyse korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete sowie zu den personellen und organisatorischen Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Ich habe erhebliche Zweifel, dass die Begehung von Korruptionsstraftaten mithilfe dieser Zahlen erleichtert werden könnte. Dies ist schon deshalb sehr unwahrscheinlich, weil die Zahlen innerhalb der obersten Bundesbehörden oder Geschäftsbereiche nicht weiter spezifiziert sind, sodass sich daraus nicht ablesen lässt, wo konkret noch Handlungsbedarf besteht.

Vom Verfahren her gewähre ich übrigens grundsätzlich keinen Zugang zu Unterlagen, die ich zur Überprüfung der Ablehnungsgründe der Behörde anfordere. Generell lasse ich mir die Unterlagen nur zur vorübergehenden Einsichtnahme vorlegen. Während meiner Prüfung stütze ich im Falle eines Antrages auf Informationszugang bei meiner Dienststelle die Ablehnung auf § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG. Unmittelbar nach Abschluss meiner Prüfung gebe ich die Unterlagen an die Behörde zurück oder lösche die Informationen im Falle der elektronischen Übermittlung. So bin ich auch im vorliegenden Falle verfahren. Vor diesem Hintergrund war die Klassifizierung der Dokumente als „VS-NfD" nicht gerechtfertigt.

Die fortdauernde Verweigerung des Informationszugangs durch das BMI hielt ich für so schwerwiegend, dass ich sie förmlich beanstandet habe. Dies veranlasste das BMI, seine ablehnende Meinung zu revidieren und dem Petenten den Informationszugang vollumfänglich zu gewähren.

5.4.3 Die E-Mail-Adressen von Mitarbeitern als Geheimsache?

Die Bundespolizeidirektion (BPolD) Pirna schwärzte bei Akteneinsicht die E-Mail-Adressen ihrer Mitarbeiter. Auf meine Intervention hin änderte die Behörde ihre Meinung.

Bei der BPolD Pirna wurde Zugang zu Beschwerden begehrt, die Reisende mit tschechischer Staatsangehörigkeit über gegen sie gerichtete „diskriminierende Maßnahmen" der Bundespolizei eingelegt hatten. Der Petent erklärte, nicht an persönlichen Daten interessiert zu sein, soweit diese als Mitarbeiterdaten der Bundespolizei und anderer beteiligter Stellen nicht § 5 Absatz 4 IFG unterfielen. Die BPolD Pirna teilte ihm daraufhin mit, in ihrem Zuständigkeitsbereich liege nur eine einschlägige Beschwerde vor. Diese wurde dem Petenten in Kopie übermittelt. Der Name des Beschwerdeführers wurde geschwärzt, was mit Blick auf das IFG keinen rechtlichen Bedenken begegnet. Allerdings waren darüber hinaus auch die Namen und dienstlichen E-Mail-Adressen der an der Bearbeitung des Vorganges beteiligten Angehörigen der Bundespolizei und des Auswärtigen Amtes unkenntlich gemacht, was weder dem Petenten noch mir einleuchtete.

Die BPolD Pirna wies darauf hin, die Daten der Behördenmitarbeiter unterfielen nach ihrer Auffassung „im konkreten Einzelfall einem Ausnahmetatbestand im Sinne von § 5 Absatz 4 IFG i. V. m. § 78 Bundesbeamtengesetz (BBG)".

§ 5 IFG trifft zum Schutz personenbezogener Daten Ausnahmeregelungen vom allgemeinen Informationsanspruch. Nach § 5 Absatz 4 IFG gilt dies allerdings nicht für Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist. § 5 Absatz 4 IFG nimmt damit diese personenbezogenen Informationen, die mit der dienstlichen Tätigkeit zusammenhängen, grundsätzlich vom

Schutz des § 5 Absatz 1 IFG aus (vgl. Gesetzesbegründung zum IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 14).

„Bearbeiter“ im Sinne des § 5 Absatz 4 IFG sind Bedienstete, die mit der Bearbeitung eines bestimmten Vorgangs betraut sind. Die von der Rückausnahme des § 5 Absatz 4 IFG und damit vom Informationszugang erfassten personenbezogenen Daten der Bearbeiter müssen Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sein. Alle darüber hinausgehenden Informationen über Mitarbeiter einer Behörde werden von § 5 Absatz 4 IFG nicht erfasst und dürfen als personenbezogene Daten nur nach Maßgabe des § 5 Absatz 1 IFG offengelegt werden, sofern für die Offenlegung entweder eine Einwilligung oder ein überwiegendes Informationsinteresse besteht. Die hier streitigen Bearbeiterdaten waren Ausdruck und Folge ihrer Mitwirkung am fraglichen Beschwerdevorgang. Sie unterfielen somit nach § 5 Absatz 4 IFG dem Informationszugang, sofern keine der Ausnahmen des IFG vorlag.

Die BPolD Pirna wies darauf hin, Bearbeiter „medienaktueller“ Themen könnten bedrängt werden, weshalb ein persönlicher Schutz notwendig sei. Diesem Aspekt sei außerhalb von § 5 Absatz 4 IFG aufgrund der beamtenrechtlichen Fürsorgepflicht Rechnung zu tragen.

Diese Auffassung wird von mir so nicht geteilt. Mit der Beschränkung der offenzulegenden Informationen nur der Bearbeiter nach § 5 Absatz 4 IFG wird dem Schutzbedürfnis der Mitarbeiter von Behörden Rechnung getragen. § 5 Absatz 4 IFG konkretisiert damit die beamtenrechtliche Fürsorgepflicht für den Bereich des IFG. Ein Rückgriff auf die „allgemeine“ gesetzliche Regelung der Fürsorgepflicht im Beamtenrecht (§ 78 BBG) wäre weder systemgerecht noch erforderlich und ist deshalb ausgeschlossen. Sofern bei Preisgabe der personen- und funktionsbezogenen Daten Gefahr für Leib oder Leben von Beamten durch rechtswidrige Angriffe Dritter drohen würde, läge darin eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, die nach § 3 Nummer 2 IFG den Ausschluss des Informationszuganges rechtfertigen würde. Dies war im vorliegenden Fall indes nicht zu befürchten. Allein die Tatsache, dass über das Kontrollverhalten der Bundespolizeibeamten medial berichtet wird oder werden könnte, rechtfertigt dagegen keine Verweigerung des Informationszuganges.

Auf meine Intervention hin überprüfte die BPolD Pirna ihre Auffassung und übermittelte dem Petenten die begehrten Dokumente in einer ungeschwärzten Fassung.

5.4.4 Informationsfreiheit und Statistikgeheimnis

Das Statistische Bundesamt verweigert den Zugang zur Datenbasis einer Statistik. Ob zu Recht, wird derzeit gerichtlich überprüft.

Ein Petent bat zunächst das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), ihm alle Berechnungsfaktoren mitzuteilen, um die (Bedarfs-)Berechnungen des Statistischen Bundesamtes für die Festsetzung des Regelsatzes für Alleinstehende („Hartz IV“) überprüfen zu können.

Das BMAS verwies ihn zunächst auf seine Internetangebote zur Rubrik „Aktuelles“ und zu der fraglichen Statistik. Das genügte dem Petenten jedoch nicht. Daraufhin übermittelte ihm das BMAS grundsätzliche Informationen zur Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) und wies darauf hin, dass die Daten vom Statistischen Bundesamt (StBA) zugeliefert worden seien.

Daraufhin beantragte der Petent beim StBA, ihm alle im Rahmen der EVS von 60 000 Haushalten geführten Haushaltsbücher ohne Angabe der Namen und Adressen der Haushalte zu übermitteln, um diese zwecks Überprüfung der Bedarfsberechung auszuwerten. Die Haushaltsbücher sind der dritte von insgesamt vier Erhebungsteilen der EVS. Die teilnehmenden Haushalte erfassen hier drei Monate lang sämtliche laufenden Einnahmen und Ausgaben. Je ein Viertel der Haushalte führt das Haushaltsbuch dabei je ein Quartal des Berichtsjahres, um saisonale Schwankungen bei Einnahmen (z. B. Weihnachtsgeld) und Ausgaben (z. B. für Weihnachtsgeschenke) zu berücksichtigen. In den übrigen Teilen der EVS machen die Haushalte Angaben über soziodemographische und sozioökonomische Grunddaten des jeweiligen Einzelhaushalts und der an ihm beteiligten Personen, die Wohnsituation und die Ausstattung mit Gebrauchsgütern (Teil 1) sowie Geld- und Immobilienvermögen, Konsumentenkredit- und Hypothekenschulden (Teil 2); der vierte Teil ist ein sog. Feinaufzeichnungsheft für Nahrungsmittel, Getränke und Tabakwaren, in dem ein Fünftel der teilnehmenden Haushalte je einen Monat lang detailliert alle Ausgaben für die genannten Verbrauchsgüter mit Menge und Preis erfasst. Rechtsgrundlage für diese Erhebung ist das Gesetz über die Statistik der Wirtschaftsrechnungen privater Haushalte. Die Haushaltsbücher werden vom StBA ausgewertet.

Siebzehn Tage nach Antragstellung erhielt der Petent elektronisch u. a. Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2008 zum Haushaltsbudget, so weit als möglich nach den einzelnen konsumierten Gütern und Dienstleistungen aufgeschlüsselte Daten zum privaten Verbrauch sowie weitere Informationen.

Kopien der Aufzeichnungen der Haushalte, und damit Einblick in die „Basisinformationen“ der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, wurden dem Petenten unter Hinweis auf das Statistikgeheimnis nicht gewährt.

Das StBA stützte die Ablehnung auf § 16 Absatz 6 Bundesstatistikgesetz (BStatG), der ein Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nummer 4 IFG begründe und deshalb dem Informationszugang entgegenstehe. Der Schutz der vom statistikrechtlichen Amtsgeheimnis auch nach Anonymisierung erfassten Daten werde auch durch § 5 Absatz 2 IFG gewährt, der die – im Regelfall des § 5 Absatz 1 IFG mögliche – Abwägung des Informationsinteresses mit dem schutzwürdigen Interesse der betroffenen Dritten ausschließe.

Kasten zu Nr. 5.4.4

§ 16 Absatz 1 und 6 bis 8 BStatG – Statistikgeheimnis

(1) Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse, die für eine Bundesstatistik gemacht werden, sind von den Amtsträgern und für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichteten, die mit der Durchführung von Bundesstatistiken betraut sind, geheimzuhalten, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist. Dies gilt nicht für

1. Einzelangaben, in deren Übermittlung oder Veröffentlichung der Befragte schriftlich eingewilligt hat,
2. Einzelangaben aus allgemein zugänglichen Quellen, wenn sie sich auf die in § 15 Abs. 1 genannten öffentlichen Stellen beziehen, auch soweit eine Auskunftspflicht aufgrund einer eine Bundesstatistik anordnenden Rechtsvorschrift besteht,
3. Einzelangaben, die vom Statistischen Bundesamt oder den statistischen Ämtern der Länder mit den Einzelangaben anderer Befragter zusammengefasst und in statistischen Ergebnissen dargestellt sind,
4. Einzelangaben, wenn sie dem Befragten oder Betroffenen nicht zuzuordnen sind.

Die §§ 93, 97, 105 Abs. 1, § 111 Abs. 5 in Verbindung mit § 105 Abs. 1 sowie § 116 Abs. 1 der Abgabenordnung vom 16. März 1976 (BGBl. I S. 613; 1977 I S. 269), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 1985 (BGBl. I S. 2436), gelten nicht für Personen und Stellen, soweit sie mit der Durchführung von Bundes-, Landes- oder Kommunalstatistiken betraut sind. Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren.

[…]

(6) Für die Durchführung wissenschaftlicher Vorhaben dürfen vom Statistischen Bundesamt und den statistischen Ämtern der Länder Einzelangaben an Hochschulen oder sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung übermittelt werden, wenn die Einzelangaben nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zugeordnet werden können und die Empfänger Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder Verpflichtete nach Absatz 7 sind.

(7) Personen, die Einzelangaben nach Absatz 6 erhalten sollen, sind vor der Übermittlung zur Geheimhaltung zu verpflichten, soweit sie nicht Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete sind. § 1 Abs. 2, 3 und 4 Nr. 2 des Verpflichtungsgesetzes vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469, Artikel 42), das durch Gesetz vom 15. August 1974 (BGBl. I S. 1942) geändert worden ist, gilt entsprechend.

(8) Die aufgrund einer besonderen Rechtsvorschrift oder der Absätze 4, 5 oder 6 übermittelten Einzelangaben dürfen nur für die Zwecke verwendet werden, für die sie übermittelt wurden. In den Fällen des Absatzes 6 sind sie zu löschen, sobald das wissenschaftliche Vorhaben durchgeführt ist. Bei den Stellen, denen Einzelangaben übermittelt werden, muß durch organisatorische und technische Maßnahmen sichergestellt sein, daß nur Amtsträger, für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder Verpflichtete nach Absatz 7 Satz 1 Empfänger von Einzelangaben sind.

§ 16 Absatz 6 BStatG erlaubt die Übermittlung von statistischen Einzelangaben nur an Hochschulen oder sonstige Einrichtungen mit der Aufgabe unabhängiger wissenschaftlicher Forschung, wenn die Einzelangaben nur mit einem unverhältnismäßig großen Aufwand an Zeit, Kosten und Arbeitskraft zugeordnet werden können und die Amtsträger für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete oder Verpflichtete nach § 16 Absatz 7 BStatG sind.

Im vorliegenden Fall fehlte es auch aus meiner Sicht bereits an der ersten Voraussetzung für einen Informationszugang nach § 16 Absatz 6 BStatG, da der Petent weder Mitarbeiter einer Hochschule noch einer sonstigen unabhängigen Forschungseinrichtung war. Die Ablehnung des Informationszuganges nach § 16 Absatz 6 BStatG war daher aus meiner Sicht nicht zu beanstanden.

Das StBA hat ergänzend auch die Voraussetzungen des IFG geprüft und ist dabei „stillschweigend“ ohne nähere Erörterung eines eventuellen Anwendungsvorranges des § 16 Absatz 6 BStatG davon ausgegangen, das IFG finde als „allgemeine“ Zugangsregelung neben dem BStatG Anwendung.

Versteht man § 16 Absatz 6 BStatG lediglich als Durchbrechung des Statistikgeheimnisses und als bloßen Erlaubnistatbestand für eine Übermittlung von Statistikdaten, aber nicht als eigenständigen Anspruch auf Informationszugang, könnte das IFG angewendet werden. Zwingend ist eine solche Auslegung m. E. allerdings nicht.

Der Petent hat im Dezember 2011 Klage beim Verwaltungsgericht Wiesbaden erhoben. Ich werde im nächsten Tätigkeitsbericht über die weitere Entwicklung des Verfahrens berichten.

5.4.5 Der Bundeswahlleiter und das IFG

Eine rechtliche Sonderstellung beansprucht der Bundeswahlleiter. Er ist der Auffassung, auf seine Tätigkeit und die Arbeit des Bundeswahlausschusses sei das IFG nicht anwendbar. Ich sehe das anders.

Eine Hochschuldozentin beantragte im Frühjahr 2010 beim Bundeswahlleiter Einsicht in die Niederschriften des Bundeswahlausschusses zur Bundestagswahl 2009. In dieser Sitzung hat der Bundeswahlausschuss (BWA) nach § 18 Absatz 4 Bundeswahlgesetz (BWahlG) geprüft und festgestellt, welche Parteien an der Bundestagswahl 2009 teilnehmen konnten.

Der Informationsantrag wurde mit der Begründung abgelehnt, der BWA bzw. der Bundeswahlleiter selbst seien keine Behörden des Bundes im Sinne des § 1 Absatz 1

Satz 1 IFG und auch keine mit öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben betrauten sonstigen Bundesorgane i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG. Das Recht der Wahlen zum Deutschen Bundestag sei kein Verwaltungsverfahren und das IFG sei deshalb nicht anwendbar. Der „besondere Charakter des Wahlverfahrens“ stehe einem Informationsanspruch entgegen.

Ich habe erhebliche Zweifel an dieser Rechtsauffassung des Bundeswahlleiters.

Der Bundeswahlleiter und der BWA arbeiten als Wahlorgane weisungsunabhängig. Ihre Arbeit wird durch die Vorschriften des Bundeswahlgesetzes geregelt und stellt sich weder als Gesetzgebung noch als Rechtsprechung dar, die dem Anwendungsbereich des IFG entzogen sind. Die Unabhängigkeit des Bundeswahlausschusses soll Schutz vor willkürlichen Eingriffen Dritter gewähren, schließt m. E. aber nicht die Anwendung der gesetzlichen Transparenzregelungen des IFG aus.

Die effektive und unabhängige Wahrnehmung der Aufgaben des BWA wird durch die in § 18 Absatz 4 BWahlG in Verbindung mit den §§ 33 Absatz 3 und 86 Absatz 1 Bundeswahlordnung vorgesehene Unterrichtung der Öffentlichkeit vielmehr gestärkt. Transparenz – auch im Sinne eines Informationszuganges nach dem IFG – entspricht diesem Ansatz und stärkt die Legitimität und Akzeptanz des gesamten Wahlverfahrens und seiner Vorbereitung. Dieser Wille des Gesetzgebers kommt auch in § 10 Absatz 1 BWahlG zum Ausdruck, der die Öffentlichkeit der Sitzungen des BWA vorschreibt.

Meine Rechtsauffassung sehe ich auch durch die Rechtsprechung gestützt. Das Verwaltungsgericht Bremen verpflichtet in seiner Entscheidung vom 5. Juli 2007 – 2 V 1731/07 – den Wahlbereichsleiter Bremerhaven, die Wahlniederschriften für eine Akteneinsicht nach dem Bremer IFG zur Verfügung zu stellen. Das Gericht vertritt die Auffassung, dass der Wahlbereichsleiter zwar ein unabhängiges Wahlorgan, zugleich aber auch Behörde im funktionalen Sinne sei und im Grundsatz eine Verwaltungstätigkeit ausübe, die dem Bremer IFG unterliege, das dem Bundesgesetz hinsichtlich des Anwendungsbereichs nachgebildet ist. Gleiches muss deshalb für den Bundeswahlleiter und den BWA gelten, die – wenn nicht als „Behörde“, so jedenfalls als unabhängige „sonstige Bundesorgane“ i. S. d. § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG – „öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben“ wahrnehmen und deshalb grundsätzlich dem IFG unterliegen.

Ich verkenne nicht, dass diese Verwaltungsaufgaben bei der Wahlvorbereitung und -durchführung einen deutlichen verfassungsrechtlichen Bezug haben. Bundeswahlleiter und BWA wirken bei der Vorbereitung und Durchführung der Wahl und der Konstituierung des Verfassungsorgans Bundestag mit. Dies schließt jedoch eine Anwendung des IFG nicht aus.

Ich halte es allerdings für sachgerecht, eine gesetzliche Klarstellung ins Auge zu fassen und die Anwendbarkeit des IFG ausdrücklich zu regeln.

5.5 Auswärtiges Amt

5.5.1 Wir lassen uns nicht in die Karten schauen!

Das Auswärtige Amt (AA) verweigerte die Akteneinsicht zu einem Gerichtsverfahren – mit zweifelhafter Begründung.

Das AA verweigerte den Zugang zu Unterlagen eines Klageverfahrens vor dem Verwaltungsgericht (VG) Berlin. An diesem Gerichtsverfahren war der Petent selbst nicht beteiligt. Die besonderen prozessrechtlichen Informationsrechte standen ihm daher nicht zur Verfügung. Konkret begehrte er Einsicht in Schriftwechsel zwischen dem AA und der für die Visumserteilung zuständigen Auslandsvertretung über die Klageschrift, die Klageerwiderung, das Protokoll der mündlichen Verhandlung sowie den Schriftsatz, mit dem Rechtsmittel gegen die Entscheidung des VG eingelegt worden waren.

Das AA lehnte dies ab, da der Zugang zu Unterlagen des laufenden Gerichtsverfahrens nachteilige Auswirkungen auf dessen Durchführung haben könne und deshalb der Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe g Alt. 1 IFG greife. Ferner berief sich das AA auch auf § 4 Absatz 1 IFG, der laufende behördliche Entscheidungsprozesse schützt und nach Auffassung des Ministeriums damit auch die Prozessführung, weshalb die hierfür angefertigten Aufzeichnungen ebenfalls nicht zugänglich zu machen seien.

Kasten zu Nr. 5.5.1

§ 3 Nummer 1 Buchstabe g Alt. 1 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens.

Durch § 3 Nummer 1 Buchstabe g Alt. 1 IFG soll die ordnungsgemäße, also prozessrechtskonforme und sachliche Durchführung laufender Gerichtsverfahren gewährleistet werden. Geschützt wird das Gerichtsverfahren als „Institut der Rechtsfindung“ gegen negative Einflüsse, die von dem Informationszugang ausgehen könnten. Damit werden nur solche Informationen vom Schutzbereich erfasst, die sich nachteilig auf das Verfahren „als solches“ auswirken könnten.

Das AA führte diesbezüglich jedoch nur an, das Verwaltungsstreitverfahren sei noch nicht abgeschlossen, es seien also Nachteile für die Durchführung des Verfahrens zu erwarten. Ihm könnten für die Prozessführung nicht nur im anhängigen Gerichtsverfahren, sondern auch in anderen, ebenfalls Visaangelegenheiten betreffenden Verfahren Nachteile entstehen, wenn die zwischen den Beteiligten in laufenden Gerichtsverfahren auszutauschenden Schriftsätze Dritten zugänglich gemacht würden.

Diese – hier vom AA befürchtete – Veränderung der eigenen Verhandlungsposition als Prozesspartei ist jedoch für

§ 3 Nummer 1 Buchstabe g IFG irrelevant. Die Ausnahmeregelung schützt nur das Verfahren „als solches“ und damit dessen objektive und faire Durchführung, etwa wenn andernfalls die Beeinflussung von Zeugen oder Beweisvereitelung zu befürchten wären.

Das Auswärtige Amt konnte sich auch nicht auf § 4 Absatz 1 IFG berufen. Dieser Ausnahmetatbestand erlaubt die Zurückhaltung von entscheidungsvorbereitenden Entwürfen und schützt damit die Vorbereitung und Durchführung von Verwaltungsverfahren bis zu dem Zeitpunkt, in dem die behördliche Entscheidung oder Maßnahme getroffen wird.

Den Ausführungen des Ministeriums zufolge war der Rechtsstreit bei Antragstellung bereits beim Oberverwaltungsgericht anhängig. Die Anfrage beschränkte sich jedoch größtenteils auf das zwischenzeitlich abgeschlossene erstinstanzliche Verfahren vor dem VG Berlin. Daher schied der Ausnahmetatbestand des § 4 Absatz 1 IFG schon mit Blick auf den Zeitablauf aus. Darüber hinaus handelt es sich beispielsweise bei der Klageerwiderung um keine entscheidungsvorbereitende Unterlage, sie stellt vielmehr das Ergebnis der Überlegungen zur Verteidigung der eigenen Rechtsposition dar und ist nach Eingang beim Gericht kein schutzbedürftiges „Internum“ mehr.

Ich habe dem AA mitgeteilt, dass ich die ablehnende Entscheidung deshalb nicht nachvollziehen könne. Leider hielt das Ministerium gleichwohl auch im Widerspruchsverfahren an seiner ablehnenden Haltung fest.

Nachdem im „streitgegenständlichen“ Klageverfahren ein erstinstanzliches Urteil ergangen war, das im Tatbestand auch die wesentlichen Gesichtspunkte der Klageerwiderung wiedergab, und die Entscheidung durch das Gericht im Internet veröffentlicht worden war, war die weitere Verfolgung seines Anspruches für den Petenten uninteressant, so dass er seinen Widerspruch zurücknahm.

5.6 Bundesministerium der Finanzen

5.6.1 Kein Informationszugang zum Mustervertrag für Vorstände der Bundesbank?

Das Bundesfinanzministerium (BMF) gewährte keinen Zugang zum Mustervertrag für Vorstände der Bundesbank. Ich halte den Informationszugang hingegen für eröffnet und eine transparente gesetzliche Regelung des Amtsverhältnisses für sinnvoll.

Ein Petent begehrte Zugang zu „der im Jahr 2010 gültigen Genehmigung und des dazugehörigen Mustervertrages“ für Vorstände der deutschen Bundesbank. Gegen die Ablehnung des Antrages durch das BMF erhob er im Juli 2011 Widerspruch und bat mich um Unterstützung seines Antrages. Im Oktober 2011 wies das BMF den Widerspruch zurück.

Auf meine Bitte hin hat mir das BMF die Ausgestaltung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses der Bundesbankvorstände und das Verfahren bei Berufung neuer Vorstandsmitglieder erläutert und mir Einsicht in den fraglichen Mustervertrag gewährt:

Die Mitglieder des Vorstandes stehen gemäß § 7 Absatz 4 Bundesbankgesetz (BBankG) in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis. Ihre Rechtsverhältnisse gegenüber der Bank, insbesondere die Gehälter, Ruhegehälter und Hinterbliebenenbezüge, werden durch Verträge mit dem Vorstand geregelt, die der Zustimmung der Bundesregierung bedürfen. Diese Verträge müssen dem von der Bundesregierung beschlossenen und seither den gesetzlichen Vorgaben angepassten Mustervertrag entsprechen, was jeweils vor Vertragsabschluss vom BMF zu prüfen und zu bestätigen ist.

Nach Auffassung des BMF ist nicht nur der – auf der Basis des Mustervertrages formulierte und insbesondere um die (funktionsabhängige) Höhe von Gehältern und Ruhegehältern ergänzte – „fertige“, individuelle Vertrag nach § 5 Absatz 2 IFG dem Informationszugang entzogen, sondern bereits der „noch nicht personalisierte“ Mustervertrag, aus dem sich nicht nur die meisten, sondern – mit Ausnahme der finanziellen Konditionen – auch die wichtigsten Inhalte der konkret abgeschlossenen Verträge ergeben. Dies gelte umso mehr, als im Jahre 2010 drei neue Vorstandsmitglieder bestellt worden seien, so dass der enge Personenbezug der Inhalte (bereits) des Mustervertrages für die drei im Jahre 2010 abgeschlossenen Verträge auf der Hand liege.

Nach § 5 Absatz 2 IFG überwiegt das Informationsinteresse des Antragstellers nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienstverhältnis eines Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen. Für diese Fälle hat der Gesetzgeber die im Regelfall durch § 5 Absatz 1 IFG vorgesehene Abwägung selbst und abschließend vorgenommen.

Zwar stehen die Musterverträge „in Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis“ der Vorstände, da sie den wesentlichen Inhalt der konkret abzuschließenden Verträge vorgeben. Dies gilt allerdings auch für beamtenrechtliche Regelungen, die das konkrete Dienstverhältnis aller Beamten vom Boten bis zum beamteten Staatssekretär bis ins letzte besoldungs- und versorgungsrechtliche Detail regeln, aber trotz dieses engen Zusammenhanges für jedermann zugänglich sind.

Ich halte es daher für fraglich, ob bei der Auslegung des § 5 Absatz 2 IFG jeder Zusammenhang mit einem Dienstverhältnis den Ausschluss vom Informationszugang rechtfertigt oder nur „höchst individuelle“, nur einzelnen Mitarbeitern zuzuordnende Daten aus „fertigen“ Verträgen vom Informationszugang ausgenommen werden sollen. Mit Blick auf die noch nicht erfolgte Personalisierung der Musterverträge ist es mindestens vertretbar, einen Zusammenhang mit einem Amtsverhältnis von vornherein abzulehnen.

Auch die dann nach § 5 Absatz 1 IFG erforderliche Abwägung dürfte in derartigen Fällen mit Blick auf die besondere Verantwortung und Bedeutung der Bundesbank und ihrer Vorstandsmitglieder für die weitere währungspolitische Entwicklung regelmäßig ein überwiegendes Informationsinteresse ergeben. Selbst bei Verweigerung der

von § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG vorgesehenen Einwilligung wäre deshalb der Informationszugang zu gewähren.

Dem Informationszugang stehen auch keine besonderen Amtsgeheimnisse i. S. d. § 3 Nummer 4 IFG entgegen. Das besondere Amtsgeheimnis nach § 32 BBankG verpflichtet nur Mitarbeiter der Bundesbank, nicht aber die Mitarbeiter des BMF. Das beamtenrechtliche Personalaktengeheimnis des § 106 Absatz 1 Satz 2 i. V. m. § 107 Bundesbeamtengesetz schützt zwar die Personaldaten der Beamten der Bundesbank, ohne ausdrückliche gesetzliche Verweisung jedoch nicht die Personaldaten der Bundesbankvorstände. Erst recht muss dieses Ergebnis für den Mustervertrag gelten, der noch nicht personalisiert und damit noch nicht Bestandteil einer Personalakte geworden ist.

Da der Petent gegen den ablehnenden Widerspruchsbescheid keine Klage erhoben hat, wird die Frage des Informationszuganges zum Mustervertrag jedenfalls kurzfristig nicht geklärt werden.

Ich würde es begrüßen, wenn die Rechtsverhältnisse der Bundesbankvorstände künftig – wie bereits jetzt die Amts- und Dienstverhältnisse von Regierungsmitgliedern, (Spitzen- und anderen) Beamten, (Bundes- und anderen) Richtern, Generälen und Gefreiten – transparent durch Gesetz geregelt werden könnten. Auch meine eigene besoldungsrechtliche Eingruppierung ist allgemein zugänglich. Sie ergibt sich aus § 23 Absatz 7 BDSG.

5.6.2 Informationsblockade bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau?

Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) weigert sich bisher hartnäckig, Berichte ihrer Innenrevision zur Verfügung zu stellen. Ich sehe dafür keine rechtliche Grundlage.

Ein Antrag war auf die Abschrift des letzten Berichtes der Innenrevision der KfW gerichtet. Er wurde abgelehnt, weil ein Anspruch auf Informationszugang gegenüber Kreditinstituten des Bundes nach § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG nur bestehe, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen.

Gemäß § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG sind die Behörden des Bundes zur Gewährung des Informationszuganges verpflichtet. Der Anwendungsbereich des Gesetzes wird durch § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG auf sonstige Bundesorgane und -einrichtungen ausgedehnt, soweit diese öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Damit ist beispielsweise auch die Bundesbank informationspflichtig, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnimmt. In ihrem ablehnenden Bescheid vertritt die KfW die Auffassung, sie sei ebenfalls zu den sonstigen Bundesorganen und -einrichtungen im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG zu zählen, und verweist dazu auf die Gesetzesbegründung zum IFG. Danach sollen Behörden und Einrichtungen, die nur teilweise öffentlich-rechtlich tätig werden, auch nur insoweit zum Informationszugang verpflichtet sein. Dies gelte insbesondere für die Kreditinstitute des Bundes (vgl. Gesetzesbegründung zu § 1 Absatz 1 Satz 2 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 8).

Diese Auffassung teile ich nicht: Die KfW ist gemäß § 1 Absatz 1 KfW-Gesetz eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Damit zählt sie zur mittelbaren Bundesverwaltung im Sinne des Artikel 86 GG und ist „Behörde“ (auch) im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG. Die Gesetzesbegründung zum IFG entspricht an dieser Stelle nicht dem inhaltlichen Gehalt der Regelungen.

Fraglich war somit allenfalls, ob und gegebenenfalls welche Ausschlusstatbestände vorlagen.

In einer weiteren Stellungnahme räumte die KfW nunmehr ein, die Berichte der Innenrevision unterlägen auch nach ihrer Auffassung dem Anwendungsbereich des IFG, einer Offenlegung der Unterlagen stünden jedoch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse entgegen. Auch für einen teilweisen Informationszugang sah sie keine Möglichkeit eröffnet. Das konnte mich jedoch nicht überzeugen.

Trotz Erinnerung hat die KfW bis Redaktionsschluss nicht substantiiert dargelegt und begründet, welche Geschäftsgeheimnisse i. S. d. § 6 Satz 2 IFG dem Informationszugang aus ihrer Sicht entgegenstehen. Über den Fortgang des Verfahrens werde ich berichten.

5.6.3 Restriktive Auskunftspraxis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht

Durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs sehe ich meine Position gestärkt, dass die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) Anträge auf Informationszugang nicht unter pauschalem Hinweis auf angebliche nachteilige Folgen für ihre Kontroll- und Aufsichtsaufgaben ablehnen darf.

In meinen vorherigen Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit hatte ich mehrfach über die restriktive Auskunftspraxis der BaFin berichtet (1. TB Nr. 4.6.4; 2. TB Nr. 4.9.5, 4.9.8, 4.19.3). In den dargestellten Fällen waren jeweils dieselben beiden Ablehnungsgründe strittig: Zum einen berief sich die BaFin regelmäßig und aus meiner Sicht zu pauschal auf den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG, wonach der Anspruch auf Informationszugang nicht besteht, wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden haben kann. Zum anderen argumentierte die BaFin stets mit ihren gesetzlichen Verschwiegenheitspflichten aus § 9 Kreditwesengesetz (KWG) bzw. § 8 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG), bei denen es sich nach ihrer Ansicht um gesetzliche Geheimhaltungspflichten im Sinne des § 3 Nummer 4 IFG handelt. Ich vertrat demgegenüber die Auffassung, dass diese Regelungen lediglich eine Konkretisierung des – einem Informationszugang gerade nicht entgegenstehenden – allgemeinen Amtsgeheimnisses darstellten und die in ihnen explizit genannten Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und personenbezogenen Daten nach Maßgabe der §§ 5, 6 IFG zu schützen wären.

In meinem letzten Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (2. TB Nr. 4.19.3) konnte ich mit Blick auf die BaFin

bereits über die zugangsfreundliche Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main (u. a. Urteil vom 23. Januar 2008 – 7 E 3280/06(V) -) berichten. Nunmehr liegen auch wegweisende, aus meiner Sicht grundsätzlich positive, höherinstanzliche Entscheidungen vor.

So hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof (Beschlüsse vom 2. März 2010 – 6 A 1684/08 –, 24. März 2010 – 6 A 1832/09 – und 24. August 2010 – 27 F 820/10 –) mit begrüßenswerter Deutlichkeit klargestellt, dass die Regelung des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG „nicht gleichsam als Freibrief dazu verwendet werden [darf], um ohne nähere Prüfung der Sachlage unter bloßem Hinweis auf eine die Verwirklichung des Behördenauftrags möglicherweise nachteilig berührende Weitergabe von Informationen Anträge auf Zugang zu unternehmensbezogenen Unterlagen und Daten abzulehnen“. Es muss vielmehr „die konkrete Möglichkeit einer erheblichen und spürbaren Beeinträchtigung der Aufgabenerfüllung durch die Behörde als Folge der Ermöglichung des Zugangs zu bestimmten unternehmens- oder drittbezogenen Informationen vorliegen“, was von der Behörde „in Form einer nachvollziehbar begründeten, durch konkrete Fakten untermauerten Prognose darzulegen“ ist. Befürchtungen, die (freiwillige) Kooperationsbereitschaft beaufsichtigter Unternehmen und Personen gegenüber der BaFin könne nachlassen, reichten nicht aus.

Auch das Bundesverwaltungsgericht (Urteil vom 24. Mai 2011 – 7 C 6/10 –) hat ausdrücklich betont, dass es sich bei der Regelung des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG nicht um eine Bereichsausnahme für die BaFin handelt. Auch das konkrete Aufgabenfeld der Wertpapieraufsicht rechtfertige nicht generell die Verweigerung des Informationszugangs. Ob das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen auf die Tätigkeit der BaFin haben könne, lasse sich nur bezogen auf den jeweiligen Sachbereich und Regelungskontext beurteilen, in dem die Information stehe.

Ich begrüße, dass die Rechtsprechung damit die materiellen Voraussetzungen des § 3 Nummer 1 Buchstabe d IFG präzise und überzeugend herausgearbeitet hat und an die Darlegungslast der Behörde erhöhte Anforderungen stellt. Von der BaFin erwarte ich insofern eine spürbare Änderung ihrer Auskunftspraxis.

Die beiden Gerichte haben allerdings meine Auffassung zu §§ 9 KWG, 8 WpHG nicht bestätigt und die entsprechenden Verschwiegenheitspflichten als spezialgesetzliche Geheimhaltungsvorschrift im Sinne des § 3 Nummer 4 IFG gewertet. In vielen Fällen – insbesondere wenn und soweit der Schutz etwaiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Frage steht – dürfte dies jedoch zu keinen anderen Ergebnissen führen als die unmittelbare Anwendung der drittschützenden Ausnahmetatbestände der §§ 5 und 6 IFG. Denn für die Voraussetzungen eines Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisses und die Anforderungen an die diesbezügliche Darlegungslast der Behörde kann es keinen Unterschied machen, ob die entsprechende Prüfung im Rahmen von §§ 9 KWG, 8 WpHG oder von § 6 Satz 2 IFG erfolgt.

5.6.4 Der Zoll muss dem Insolvenzverwalter Auskunft geben

Einem lnsolvenzverwalter steht ein Anspruch auf Auskunft von den Hauptzollämtern nach den Vorschriften des IFG regelmäßig zu. Ein Hauptzollamt, das entsprechende Auskünfte zunächst abgelehnt hatte, konnte eines Besseren belehrt werden.

Ein Insolvenzverwalter hatte in mehreren Verfahren im Auftrag diverser Gläubiger beim Hauptzollamt Aachen Auskünfte zu den Vollstreckungshandlungen beantragt, insbesondere von Sozialversicherungsträgern. Das Hauptzollamt war dem nicht nachgekommen.

Es lehnte im Ergebnis die Herausgabe von Sozialdaten ohne Einwilligung der Betroffenen ab, es sei denn, es lägen dem Antragsteller höchstpersönliche Erklärungen der lnsolvenzschuldner vor, mit denen z. B. Sozial- und Finanzbehörden von ihrer Pflicht zur Verschwiegenheit gegenüber dem lnsolvenzgericht und/oder dem lnsolvenzverwalter befreit worden seien.

Entsprechende Erklärungen hat der Insolvenzverwalter unter Hinweis auf die Rechtsprechung nicht vorgelegt. Das Hauptzollamt Aachen hat daraufhin den vom Antragsteller betreuten lnsolvenzschuldnern jeweils gemäß §§ 5 und 8 lFG Gelegenheit gegeben, zu dem Antrag auf lnformationszugang Stellung zu nehmen und mitzuteilen, ob in die Herausgabe der Sozialdaten, hier Bekanntgabe der durchgeführten Vollstreckungsmaßnahmen, eingewilligt werde.

Dem Antrag des Insolvenzschuldners wurde nur in den Fällen entsprochen, in denen die Betroffenen eingewilligt hatten. In den anderen Fällen hat das Hauptzollamt mangels Einwilligung des Betroffenen den entsprechenden Anträgen auf lnformationszugang (Herausgabe der Sozialdaten) nicht entsprochen.

Auf die Beschwerde des Antragstellers hin habe ich die Behörde auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Rheinland-Pfalz vom 23. April 2010, – OVG 10 A 10091/10 – und den Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 20. Mai 2010 – 7 B 28.10 – hingewiesen. Danach steht dem lnsolvenzverwalter ein entsprechender Anspruch nach den Vorschriften des IFG regelmäßig zu, ohne dass das Sozialgeheimnis dem entgegensteht (vgl. auch Nr. 4.3.4 und Nr. 5.10.3).

Nachdem sich das BMF der von dem OVG Rheinland-Pfalz, dem BVerwG und von mir vertretenen Rechtsauffassung angeschlossen und die Zollverwaltung mit Erlass angewiesen hatte, in vergleichbaren Fällen den Informationszugang nach dem IFG zu gewähren, wurden dem Antragsteller sämtliche noch ausstehende Auskünfte erteilt und seinem Antrag damit in vollem Umfang stattgegeben. Dies begrüße ich.

5.6.5 Keine Einsicht in Zollakten, die dem Steuergeheimnis unterliegen

Das Hauptzollamt Potsdam berief sich zu Recht auf das Steuergeheimnis als besonderes Amtsgeheimnis.

Ein Petent beantragte Zugang zu einer Zollanmeldung nebst Anlagen sowie zu dem dazu gehörigen Abfertigungspapier. Das zuständige Hauptzollamt lehnte den Informationszugang mit dem Hinweis auf § 3 Nummer 4 IFG und § 5 Absatz 1 IFG ab.

§ 3 Nummer 4 IFG schließt den Informationszugangsanspruch aus, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Das Hauptzollamt berief sich auf das in § 30 Absatz 1 der Abgabenordnung (AO) geregelte Steuergeheimnis als besonderes Amtsgeheimnis gemäß § 3 Nummer 4 Alt. 2 Var. 2 IFG.

Diese Vorschrift der Abgabenordnung begründet eine spezielle, bereichsspezifische Pflicht zur vertraulichen Behandlung von Sachverhalten, die der Finanzbehörde im Besteuerungsverfahren bekannt werden und geht damit über die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit (§ 67 Absatz 1 Bundesbeamtengesetz) hinaus. § 30 Absatz 1 AO ist deshalb als besonderes Amtsgeheimnis im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 2 Var. 2 IFG anzusehen.

Die fraglichen Unterlagen zur Zollanmeldung enthalten steuerlich relevante Informationen, da Einfuhr- und Ausfuhrabgaben Steuern im Sinne der AO sind (vgl. § 3 Absatz 3 AO). Sie unterfallen deshalb dem Steuergeheimnis als besonderem Amtsgeheimnis i. S. d. § 3 Nummer 4 IFG.

Die Ablehnung des Informationszuganges war somit geboten. Eine Prüfung des § 5 IFG war daher entbehrlich.

Kasten zu Nr. 5.6.5

§ 30 Absatz 1 und 2 AO – Steuergeheimnis

(1) Amtsträger haben das Steuergeheimnis zu wahren.

(2) Ein Amtsträger verletzt das Steuergeheimnis, wenn er

1. Verhältnisse eines anderen, die ihm
   a) in einem Verwaltungsverfahren, einem Rechnungsprüfungsverfahren oder einem gerichtlichen Verfahren in Steuersachen,
   b) in einem Strafverfahren wegen einer Steuerstraftat oder einem Bußgeldverfahren wegen einer Steuerordnungswidrigkeit,
   c) aus anderem Anlass durch Mitteilung einer Finanzbehörde oder durch die gesetzlich vorgeschriebene Vorlage eines Steuerbescheids oder einer Bescheinigung über die bei der Besteuerung getroffenen Feststellungen bekannt geworden sind, oder
2. ein fremdes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis, das ihm in einem der in Nummer 1 genannten Verfahren bekannt geworden ist, unbefugt offenbart oder verwertet oder
3. nach Nummer 1 oder Nummer 2 geschützte Daten im automatisierten Verfahren unbefugt abruft, wenn sie für eines der in Nummer 1 genannten Verfahren in einer Datei gespeichert sind.

[…]

5.6.6 Bundestag unterstützt Zugangsanspruch zu Veräußerungsakten der BImA

Der Deutsche Bundestag teilt meine Auffassung, dass die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) den Informationszugang zu Veräußerungsakten nicht pauschal und für unbestimmte Zeit ablehnen darf.

Im 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.9.4) habe ich über die Auseinandersetzung mit der BImA berichtet, die den Zugang zu Informationen im Zusammenhang mit der beabsichtigten Veräußerung des Flughafengrundstückes Köln/Bonn unter Hinweis auf die – nach ihrer Auffassung – drohende Beeinträchtigung fiskalischer Interessen ablehnt.

Ich bin weiterhin der Auffassung, dass der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 6 IFG von der BImA nicht „pauschal“ behauptet und ohne tragfähige Begründung in Anspruch genommen werden kann, sondern vielmehr im Einzelfall konkret dargelegt werden muss, inwieweit das Bekanntwerden der fraglichen Informationen geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr zu beeinträchtigen. Unstreitig kann hingegen ein vorzeitiger Informationszugang in der sensiblen Phase der Verkaufsverhandlungen und der Preisbildung zu suboptimalen Verkaufserlösen führen und deshalb den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 6 IFG erfüllen.

Eine „pauschale“ Ablehnung des Informationszuganges auf unbestimmte Zeit auch nach der Preisbildung und nach dem Abschluss des Kaufvertrages ohne Darlegung konkreter, negativer Auswirkungen des fraglichen Informationszuganges auf die öffentlichen Haushalte ist dagegen mit der Intention des IFG nicht vereinbar (vgl. auch Nr. 4.3.2).

Der inzwischen vom Petenten angerufene Petitionsausschuss und – ihm folgend – der Deutsche Bundestag bestätigen die Ansicht, dass gerade in korruptionsgefährdeten Bereichen bei Veräußerung von Vermögensgegenständen ein Informationsausschluss per se dem Grundgedanken des IFG entgegensteht. Vor diesem Hintergrund ist nach Auffassung des Petitionsausschusses „sehr genau zu prüfen, ob die fiskalischen Interessen der BImA auch nach dem Abschluss von Kaufverträgen dermaßen beeinträchtigt werden können, dass die Nachvollziehbarkeit des öffentlichen Verwaltungshandelns und die Kontrolle der Einhaltung des Haushaltsrechts durch die Öffentlichkeit infolge einer Verwehrung der Akteneinsicht nicht ermöglicht wird“.

Nachdem der Petent nach Zurückweisung seines Widerspruches keine Klage erhoben hat, bleibt die verwaltungsgerichtliche Klärung und die Bestätigung meiner auch

vom Bundestag geteilten Rechtsauffassung einem späteren Verfahren vorbehalten.

5.7 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

5.7.1 Delegationsreise unter Ausschluss der Öffentlichkeit?

Die Namen der Teilnehmer von Wirtschaftsdelegationen unterliegen nach meiner Rechtsauffassung dem Transparenzgebot. Hier besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse am Informationszugang. Über eine klarstellende Gesetzesänderung sollte nachgedacht werden, um Streitfälle und eine Verzögerung des Informationszuganges zu vermeiden.

Ein Journalist beantragte beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, ihm Listen zu übermitteln, wer den Bundeswirtschaftsminister seit dessen Amtsantritt auf Auslandsreisen in der jeweiligen Wirtschaftsdelegation begleitet hat. Darin sollten jeweils die Namen dieser Teilnehmer sowie die vertretene Firma aufgeführt werden. Das Ministerium sah dadurch die Belange Dritter i. S. d. § 5 IFG betroffen und bat den Antragsteller zur Durchführung eines Drittbeteiligungsverfahrens nach § 8 Absatz 1 IFG um eine Begründung. Der Antragsteller wandte sich daraufhin mit der Bitte um Überprüfung an mich.

Die beteiligten Dritten haben im hier geschilderten Fall letztlich einer Weitergabe zugestimmt. Der Antragsteller hat deshalb die gewünschten Angaben bekommen.

Auch wenn hier ein befriedigendes Ergebnis im Sinne des Informationszugangs erreicht werden konnte, wirft dieser Fall grundlegende rechtspolitische Fragen auf. Nach derzeitiger Rechtslage müsste gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG in jedem Einzelfall zwischen dem Informationsinteresse und dem Interesse des beteiligten Dritten am Ausschluss des Informationszugangs abgewogen werden, wenn dieser seine Einwilligung verweigert.

Auch wenn es sich bei den Namen von Delegationsteilnehmern um personenbezogene Daten handelt, kann ein schutzwürdiges individuelles Geheimhaltungsinteresse hier jedoch grundsätzlich in Frage gestellt werden, da die Betroffenen an den Delegationsreisen nicht als Privatpersonen, sondern als „offizielle“ Vertreter teilgenommen haben. Die Teilnahme an der Reise betrifft daher nicht die besonders geschützte Privat- oder Intimsphäre, sondern vielmehr die weniger geschützte Sozialsphäre (so VG Berlin, Urteil vom 7. April 2011 – 2 K 39.10 – für die Gästeliste eines von der Bundeskanzlerin ausgerichteten Abendessens unter Hinweis auf den Kammerbeschluss des BVerfG vom 14. September 2010 – 1 BvR 1842/08, 1 BvR 2538/08 und 1 BvR 6/09 – zur personenbezogenen Wortberichterstattung privater Presseorgane; vgl. Nr. 5.2.1).

Eine Abwägung durch den Gesetzgeber, nach der für solche Fallgestaltungen ein überwiegendes Informationsinteresse „im IFG festgeschrieben“ würde, wäre im Hinblick auf das Transparenzgebot wünschenswert. Dies könnte den Informationszugang deutlich beschleunigen und effektivieren.

5.7.2 Gaspipeline als Geheimsache?

Auch das Regierungshandeln bei der Vorbereitung neuer Versorgungswege unterfällt dem IFG. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi), das entsprechende Anträge bisher abgelehnt hat, muss seine Auskunftspraxis ändern.

Ein Informationsantrag war auf Akteneinsicht in den Schriftverkehr des BMWi mit Wingas bzw. der OPAL NEL Transport GmbH gerichtet. Das Pipelinesystem der WINGAS-Transportgesellschaften verbindet die Gasreserven Sibiriens mit den wachsenden Absatzmärkten in Westeuropa. Diese Gaspipeline ist eine der beiden Anbindungsleitungen der Ostseepipeline, die zur langfristigen Sicherung der deutschen und europäischen Erdgasversorgung dienen soll.

Das Ministerium lehnte den Informationszugang ab. Auch der Widerspruch des Petenten blieb erfolglos. Das Ministerium berief sich darauf, bei der politischen Begleitung des Projektes nicht als Behörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG gehandelt, sondern „Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung“ ausgeübt zu haben. Die in diesem Zusammenhang zu treffenden politischen Entscheidungen beträfen die langfristige Sicherung der Rohstoffversorgung der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie die Gestaltung der auswärtigen Beziehungen. Bei der Begleitung dieses energiepolitisch bedeutsamen Projektes sei es „mithin unmittelbar um die Sorge für Bestand und Leben des Staates und damit um Handlungen im Kernbereich der politischen Staatsführung“ gegangen. Die politische Begleitung des Vorhabens durch das BMWi sei – anders als die raumordnungs- oder planungsrechtliche Umsetzung – kein materielles Verwaltungshandeln und unterliege deshalb nicht dem Informationszugang nach dem IFG.

Das BMWi stützte seinen Widerspruchsbescheid dabei auf zwei – inzwischen durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) überholte – Urteile des Verwaltungsgerichts Berlin vom 10. Oktober 2007 – VG 2 A 101.06 – und vom 16. Januar 2008 – VG 2 A 68.06 –, nach denen das IFG nicht auf „Regierungstätigkeit“ anwendbar sei.

Das BVerwG hat mit Urteil vom 3. November 2011 – BVerwG 7 C 3.11 – allerdings klargestellt, dass auch Ministerien grundsätzlich zu den nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG zur Gewährung des Informationszuganges verpflichteten Behörden gehören. Der – mehr oder weniger pauschale – Hinweis auf „Regierungstätigkeit“ kann nach dieser nachdrücklichen Klarstellung also nicht mehr zur Begründung einer Verweigerung des Informationszuganges herangezogen werden. (vgl. Nr. 3.2.1) Wie das Gericht mit dieser Entscheidung deutlich gemacht hat, kann auch der Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung der Bundesregierung nicht zu einer „quasi automatischen“, weitgehenden Ausnahme führen. Die (laufende, noch nicht abgeschlossene) Beratung und

Entscheidungsfindung der Bundesregierung sieht es bereits durch den Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG geschützt. Einen Rückgriff auf einen verfassungsrechtlich begründeten, im IFG selbst indes nicht explizit formulierten Ausnahmetatbestand zum Schutz des Kernbereiches exekutiver Eigenverantwortung hat das BVerwG jedenfalls in dem am 3. November 2011 entschiedenen Fall deshalb nicht für erforderlich gehalten. Zwar hat es – abstrakt und ohne Erläuterung anhand von Beispielen – darauf hingewiesen, auch bei abgeschlossenen Verfahren seien Fallgestaltungen möglich, „die dem Einblick Außenstehender weiterhin verschlossen bleiben müssen“, da ein Informationsanspruch „durch seine einengenden Vorwirkungen die Regierung in der ihr zugewiesenen selbständigen Funktion beeinträchtigen“ könnte. Hierfür sah das BVerwG in dem am 3. November 2011 entschiedenen Fall aber keine Anhaltspunkte.

Gleiches gilt für den streitigen Informationszugang zu den Unterlagen zur Opal-Gaspipeline.

Die Pipeline wurde im November 2011 in Betrieb genommen. Selbst wenn bei der Konzeption und der Abstimmung mit den beteiligten Staaten und Unternehmen temporär der Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG vorgelegen haben sollte, sind schutzwürdige Beratungen im Sinne dieser Ausnahmeregelung jedenfalls jetzt abgeschlossen und m. E. auch keine weiterhin bestehenden Schutzinteressen erkennbar, die nach der Rechtsprechung des BVerwG den Informationszugang auch für die Zukunft ausschließen könnten.

Auch wenn das BMWi nicht verpflichtet ist, die inzwischen rechtskräftigen ablehnenden Bescheide zu den Anträgen auf Informationszugang zu revidieren, werde ich auf das Ministerium einwirken, die nach der Rechtsprechung des BVerwG klargestellte Rechtslage künftig zu beachten und seine restriktive Auskunftspraxis insofern zu ändern.

5.7.3 Monopolkommission der Bundesregierung und IFG

Die Monopolkommission der Bundesregierung ist nach dem IFG verpflichtet, Auskunft zu geben.

Im Zuge einer schwerpunktmäßig auf eine andere Stelle bezogenen Eingabe hatte ich mich auch mit der Frage auseinanderzusetzen, inwieweit die Monopolkommission der Bundesregierung in den Anwendungsbereich des IFG fällt.

Die Monopolkommission ist ein unabhängiges Beratungsgremium, das der Bundesregierung auf den Gebieten der Wettbewerbspolitik und der Regulierung beratend zur Seite steht. Nach § 45 Absatz 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) besteht die Monopolkommission aus fünf Mitgliedern, „die über besondere volkswirtschaftliche, betriebswirtschaftliche, sozialpolitische, technologische oder wirtschaftsrechtliche Kenntnisse und Erfahrungen verfügen müssen“. Die Mitglieder werden nach Absatz 2 auf „Vorschlag der Bundesregierung durch den Bundespräsidenten für die Dauer von vier Jahren berufen.“

Alle zwei Jahre erstellt die Monopolkommission ihr Herbstgutachten zur (absehbaren) wirtschaftlichen Entwicklung und zur Konzentration der Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland nach § 44 GWB. Sie stellt dabei eigene Bewertungen an und nimmt Stellung zu wichtigen wettbewerbspolitischen Fragen. Sie kann gemäß § 44 Absatz 1 Satz 4 GWB nach eigenem Ermessen auch Sondergutachten erarbeiten und der Bundesregierung vorlegen.

Wenn die sog. „Ministererlaubnis“ für einen Unternehmenszusammenschluss ansteht, also der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie von einem Verbot des Zusammenschlusses durch das Bundeskartellamt abweichen will, muss er nach § 42 Absatz 4 GWB eine Stellungnahme der Kommission einholen.

Darüber hinaus erstellt die Monopolkommission aufgrund gesetzlicher Vorgaben im 2-Jahres-Turnus Gutachten über die absehbare Entwicklung des Wettbewerbs in den Bereichen Telekommunikation, Energiewirtschaft und Eisenbahn.

Die Aufgabenstellung der Monopolkommission wird durch Rechtsnormen des öffentlichen Rechts geprägt, ist jedoch nicht-verfassungsrechtlicher Natur. Der verwaltungsrechtliche „Rahmen“, die dauerhafte Einrichtung und die organisatorische Verselbständigung der Kommission sind Wesensmerkmale einer Bundesbehörde im Sinne des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG. Diesen Charakter einer Behörde unterstreicht auch die Ausstattung der Monopolkommission. Sie unterhält eine eigene Geschäftsstelle, die von einem „Generalsekretär“ geleitet wird und verfügt über mehrere fest angestellte wissenschaftliche Mitarbeiter.

Die Monopolkommission unterliegt daher der Informationspflicht nach dem IFG und kann den Informationszugang nicht „von vornherein“ ausschließen.

5.8 Bundesministerium für Arbeit und Soziales

5.8.1 Wie wurde die Höhe des Arbeitslosengeldes II ermittelt?

In einem rechtskräftigen Urteil verneinte das Verwaltungsgericht (VG) Berlin den Anspruch auf Informationszugang nach dem IFG bezüglich der Unterlagen für die Berechnung des Regelsatzes des Arbeitslosengelds II beim Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Dieses Urteil ist inzwischen durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überholt.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.11.1) habe ich darüber berichtet, dass mich das BMAS zu einem IFG-Antrag um Beratung gebeten hatte, der auf die Offenlegung der Berechnung des Regelsatzes für das Arbeitslosengeld II abzielte.

Der Antrag richtete sich auf Informationen, die beim BMAS entstanden waren, um die auf der Grundlage von § 40 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch – Sozialhilfe – erlassene Regelsatzverordnung vom 3. Juni 2004 vorzubereiten.

Zu den begehrten Unterlagen gehörten auch die für die Festlegung der Regelbedarfsstufen vom Statistischen Bundesamt erhobenen Daten einschließlich umfangreicher Berechnungen, Gutachten und Stellungnahmen von Wissenschaftlern. Unter Berufung auf den anderenfalls deutlich höheren Verwaltungsaufwand hatte das BMAS dem Antragsteller die Einsichtnahme in diese umfangreichen Unterlagen verweigert. Stattdessen war ihm lediglich die Regelsatzverordnung mit weiteren Unterlagen zur Verfügung gestellt worden.

Ich hatte das Ministerium auf die Rechtslage aufmerksam gemacht. Danach entscheidet der Antragsteller nach § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG grundsätzlich selbst über die Art und Weise des Informationszuganges. Er kann zwischen der Einsicht in die Unterlagen und der Übersendung von Kopien wählen. Das Ministerium hätte von dieser gesetzlichen Regel ausnahmsweise nur dann abweichen dürfen, wenn bei Gewährung des Informationszuganges in der gewünschten Form eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Verwaltung gedroht hätte.

Die Klage gegen die Verweigerung des Informationszuganges blieb erfolglos, da das Verwaltungsgericht Berlin der Auffassung war, das IFG sei auf die rechtsetzende Tätigkeit von Verwaltungsbehörden bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen nicht anwendbar. Diese Auffassung ist aufgrund der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts überholt (vgl. Nr. 3.2.2).

5.8.2 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse bei der Deutschen Rentenversicherung Bund?

Nach Auffassung der Deutschen Rentenversicherung (DRV) Bund ist der Bericht der Innenrevision nicht für die Öffentlichkeit bestimmt. Mich überzeugt dies nicht.

Eine Bürgereingabe gegen die Anwendung des IFG bei der DRV Bund veranlasste mich zur Prüfung der Frage, ob die Berichte der dortigen Innenrevision als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vom Informationszugangsanspruch ausgenommen sind.

Der Petent beantragte bei der DRV Bund Zugang zum Bericht der Innenrevision. Das lehnte die Behörde nach § 6 IFG (Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen) ab. Als rechtsfähige Selbstverwaltungskörperschaft des öffentlichen Rechts sei sie gehalten, ihre Angelegenheiten unabhängig von staatlichen Eingriffen selbst zu regeln. Die von der Behörde eingerichtete unabhängige Prüfstelle sei das Revisionsamt und damit die Stelle, die die angefragten Unterlagen erstellt. Die Berichte des Revisionsamtes würden als „geheim/vertraulich“ behandelt und seien als solche gekennzeichnet. Die Dokumente enthielten dem Sozialgeheimnis unterliegende, vertrauliche und/oder rechtlich geschützte Informationen, personenbezogene Daten sowie Informationen, die durch § 6 IFG vom Informationszugang ausgenommen seien.

Gemäß § 6 Satz 2 IFG schließt der Schutz von Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnissen den Informationszugang aus, sofern der betroffene Dritte nicht in die Eröffnung des Informationszuganges einwilligt.

Dem Bescheid der DRV Bund an den Petenten vermochte ich nicht zu entnehmen, inwieweit Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse betroffen waren. Hinsichtlich der von der DRV Bund angesprochenen Sozialgeheimnisse, personenbezogenen Daten oder rechtlich geschützten Informationen wären spezielle Ausnahmegründe zu prüfen; sie stellen jedoch keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse i. S. d. § 6 Satz 2 IFG dar.

Die DRV Bund wurde daher um ergänzende Erläuterung ihrer ablehnenden Haltung gebeten.

In ihrer erneuten Stellungnahme hielt die Rentenversicherung an ihrer ablehnenden Auffassung fest. Die Ablehnung des Informationszuganges wurde nunmehr auf § 3 Nummer 4 IFG gestützt. Nach Auffassung der DRV Bund unterfällt der Jahresbericht der Innenrevision einer durch Rechtsvorschrift geregelten Vertraulichkeits- oder Geheimhaltungspflicht, nämlich der Satzung der DRV Bund.

Gemäß § 3 Nummer 4 IFG besteht ein Informationszugangsanspruch nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt. Die in der Satzung vorgesehenen Regelungen zur nicht-öffentlichen Durchführung von Sitzungen des Vorstandes und der Vertreterversammlungen seien als Geheimhaltungs- bzw. Vertraulichkeitspflicht im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 1 IFG zu verstehen.

Kasten zu Nr. 5.8.2

§ 3 Nummer 4 IFG

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Mich überzeugte dies nicht. Mit der Regelung des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 1 IFG beabsichtigte der Gesetzgeber, die durch besondere Verschwiegenheitspflichten geschützten Informationen der Behörden und öffentlichen Stellen ausdrücklich vom Informationszugang auszunehmen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gemäß § 67 Bundesbeamtengesetz für eine Informationsverweigerung nach dem IFG nicht länger ausreicht. Vielmehr wurde durch Einführung des IFG eben jene allgemeine Verschwiegenheitspflicht aufgebrochen. Insofern müsste eine gesetzliche Geheimhaltungsvorschrift die angefragte Information einer Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht unterwerfen, d. h. die Geheimhaltung der Information müsste auf einer gesetzlichen Bestimmung beruhen.

Dies vermochte ich vorliegend jedoch nicht zu erkennen. Die DRV Bund bezog sich auf die Satzung und die Ver-

ordnung über das Haushaltswesen in der Sozialversicherung (SVHV). Bei diesen Regelungen handelt es sich aber nicht um Rechtsvorschriften im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 1 IFG. Zudem beziehen sich die angeführten Regelungen nicht auf eine Geheimhaltung von Berichten der Innenrevision, sondern werden von der DRV Bund als allgemeine, nicht spezifisch-themenbezogene Verfahrensregeln verstanden. Inwieweit allein die Tatsache, dass der Jahresbericht der Innenrevision Erörterungspunkt von Gremiensitzungen ist, zu einer Geheimhaltung führt, vermag ich mithin nicht nachzuvollziehen.

Im Ergebnis bedaure ich die ablehnende Entscheidung und halte sie für mit den Bestimmungen des IFG unvereinbar. Meines Erachtens wäre eine Veröffentlichung des Berichtes der Innenrevision gerade im Sinne des IFG, Verwaltungshandeln transparenter zu gestalten.

Ich werde mich weiter dafür einsetzen, dass die DRV Bund ihre Auskunftspraxis ändert und zukünftig entsprechende Informationszugangsanträge positiv bescheidet. Andernfalls behalte ich mir eine formelle Beanstandung nach § 12 Absatz 3 IFG vor.

5.8.3 Die Bundesagentur für Arbeit hält Revisionsberichte rechtswidrig unter Verschluss

Auch die Bundesagentur für Arbeit (BA) hält Berichte ihrer Innenrevision unter Verschluss. Ich kann dafür keine Rechtsgrundlage erkennen.

Berichte und Unterlagen der Innenrevision werden nicht nur von der KfW (vgl. Nr. 5.6.2) und der DRV Bund (vgl. Nr. 5.8.2), sondern auch von der BA zurückgehalten.

Ein Antragsteller begehrte bei der BA die Übersendung des letzten Berichts der Innenrevision. Die Behörde lehnte den Antrag unter Hinweis auf § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG in Verbindung mit § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG ab.

Nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG besteht kein Anspruch auf Informationszugang, wenn und solange die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden. Beratung im Sinne dieser Vorschrift ist die Betätigung der verwaltungsinternen Willensbildung, die auf schriftlichem oder auf mündlichem Wege innerhalb einer Behörde oder zwischen verschiedenen Behörden erfolgt. Hierunter fallen inneradministrative Beratungen in Form von Meinungsbildung und -austausch, die der Entscheidungsfindung dienen. Die Unbefangenheit dieser innerbehördlichen Kommunikation soll geschützt werden.

Grundsätzlich sind die behördlichen Beratungen nach § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG allerdings nur schutzwürdig, wenn und solange die Veröffentlichung des Beratungsinhalts die Arbeitsfähigkeit oder die Aufgabenerfüllung in unzumutbarer Weise beeinträchtigen würde. Diese Beeinträchtigung muss auf den Einzelfall bezogen ernsthaft sein, d. h. bei Bekanntwerden der Information mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eintreten. Diese Ausnahme ist zudem durch die einschränkende Wendung „solange“ zeitlich begrenzt. Nach dem Abschluss der innerbehördlichen Beratungen kann § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG nicht länger herangezogen werden und die Informationen sind grundsätzlich zugänglich zu machen.

Nach Darstellung der BA wurde die Innenrevision geschaffen, um ihren Kontrollorganen – insbesondere dem Verwaltungsrat – unabhängige, d. h. nicht von der Geschäftsführung beeinflussbare Berichte zum Verwaltungsgeschehen in den Dienststellen zukommen zu lassen. Damit dienen die Berichte zwar der internen Willensbildung, sie sind damit jedoch nicht „pauschal“ auf unbestimmte Zeit schutzwürdig. Die Beeinträchtigung der behördlichen Beratungen muss konkret auf den Einzelfall und „einzelthemenbezogen“ zu erwarten sein. Hier war jedoch nur davon auszugehen, dass der fragliche (fertige) Bericht die Grundlage für Beratungen innerhalb der BA bilden sollte. Der Ausschlusstatbestand kann mit Blick auf dieses Schutzgut nach Abschluss der Beratungen hier nicht mehr greifen.

Ein Ausschluss des Informationszuganges durch § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG war damit nicht gegeben.

Auch der zweite von der BA angeführte Grund zur Informationsverweigerung überzeugte mich nicht. Gemäß § 3 Nummer 1 Buchstabe e IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Informationen nachteilige Auswirkungen auf Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle haben kann. Diese Regelung soll den Bundesrechnungshof und andere Stellen der externen Finanzkontrolle davor schützen, Informationen herausgeben zu müssen, deren Bekanntwerden nachteilige Auswirkungen auf die Erfüllung ihrer Aufgaben haben kann. Diese Vorschrift kann von der BA nicht herangezogen werden, da die Innenrevision der BA nicht der externen Finanzkontrolle zuzurechnen ist.

Die BA wurde daher gebeten, ihre ablehnende Entscheidung zu überprüfen. Die BA revidierte ihre ablehnende Haltung indes nicht, sondern berief sich nun auf § 3 Nummer 2 und Nummer 6 IFG.

Auch beim Ausnahmetatbestand des § 3 Nummer 2 IFG hatte ich massive Zweifel an der Anwendbarkeit. Danach besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die „öffentliche Sicherheit“ gefährden kann. Der Begriff öffentliche Sicherheit ist im Sinne des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts zu verstehen, umfasst also die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie die Unversehrtheit der Gesundheit, Ehre, Freiheit, Eigentum und sonstiger Rechtsgüter der Bürger (vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 10).

§ 3 Nummer 2 IFG setzt eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraus. Es genügt nicht, dass die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden. Letztlich wäre nämlich jede Information geeignet, rechtsmissbräuchlich verwendet zu werden. Für mich war nicht nachvollziehbar, inwieweit die Herausgabe des genannten Berichtes die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 3 Nummer 2 IFG gefährden soll.

Um die ablehnende Entscheidung mit Blick auf den Ausschlusstatbestand nach § 3 Nummer 6 IFG besser nachvollziehen zu können, bat ich die Behörde, mir eine Kopie des begehrten Revisionsberichtes zur Einsichtnahme vorübergehend zu überlassen. Dieser Bitte kam die BA jedoch nicht mehr nach, sondern teilte mir mit, an ihrer ablehnenden Auffassung auf der Grundlage von § 3 Nummer 2 IFG festzuhalten. Diese Entscheidung bedauere ich und halte sie weiterhin für mit den Bestimmungen des IFG nicht vereinbar.

Ich werde mich auch hier weiter dafür einsetzen, dass die Auskunftspraxis geändert wird und zukünftige IFG-Anträge positiv beschieden werden. Anderenfalls behalte ich mir eine förmliche Beanstandung nach § 12 Absatz 3 IFG vor.

5.8.4 Späte Einsicht bei der Arbeitsagentur Hamburg

Auch das Organigramm einer Behörde unterliegt dem Informationszugang. Die Arbeitsagentur Hamburg sah dies erst nach 18 Monaten ein.

Ein Petent beantragte im Januar 2010 bei der Arbeitsagentur Hamburg die Übersendung der neuesten Organigramme der Hamburger Hauptstelle sowie einer Geschäftsstelle und eine Namensliste der Mitglieder des Verwaltungsausschusses der Agentur. Diese wies den Antrag zurück, da Organigramme keine amtlichen Informationen seien und gemäß § 11 Absatz 2 IFG nur anonymisierte Daten zugänglich zu machen seien. Die Namen der Ausschussmitglieder unterlägen dem Datenschutz und dürften gemäß § 5 Absatz 1 Satz 2 IFG nur übermittelt werden, sofern die Mitglieder einer Veröffentlichung zugestimmt hätten.

§ 1 Absatz 1 IFG eröffnet den Zugang zu amtlichen Informationen. § 2 Nummer 1 IFG konkretisiert den Begriff.

Danach ist jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung, eine amtliche Information. Erfasst werden alle Formen von Aufzeichnungen. Eine Information dient amtlichen Zwecken, wenn eine der nachfolgenden Voraussetzungen vorliegt:

a) Die Aufzeichnung betrifft die Behörde bzw. informationspflichtige Stelle.

b) Sie ist im Rahmen der Erfüllung einer amtlichen Tätigkeit angefallen.

c) Die Information steht in anderer Weise in Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit.

Es kommt somit weder auf die Art der Verwaltungsaufgabe noch auf die Handlungsform der Verwaltung (hoheitlich, schlicht-hoheitlich oder fiskalisch) an. Der Begriff ist damit ausdrücklich weit gefasst worden. Im Umkehrschluss fallen somit nur privaten (persönlichen) Zwecken dienende Unterlagen nicht unter den Begriff der amtlichen Information i. S. d. § 2 Nummer 1 IFG.

Das Organigramm stellt die Organisation der Agentur dar und „betrifft“ damit diese Behörde. Damit ist es eine „amtliche Information“. Die Auffassung der Arbeitsagentur Hamburg wird von mir deshalb nicht geteilt. Sofern das Organigramm nicht bereits im Internet veröffentlicht war und der Antragsteller deshalb unter Hinweis auf § 9 Absatz 3 IFG auf diese Informationsquelle verwiesen werden konnte, war hier somit der Informationszugang auf Antrag eröffnet.

§ 11 IFG verpflichtet allerdings die Behörden und öffentlichen Stellen des Bundes zu einer aktiven Informationspolitik: Gemäß § 11 Absatz 2 IFG sind Organisations- und Aktenpläne allgemein zugänglich zu machen, und zwar möglichst in elektronischer Form, allerdings ohne personenbezogene Daten. Diesem Erfordernis war sowohl die Agentur für Arbeit Hamburg, als auch die Regionaldirektion Nord bislang nicht nachgekommen. Die Organisations- und Aktenpläne müssen – auch unabhängig von einzelnen IFG-Anträgen – von beiden Behörden veröffentlicht werden.

Eine Ablehnung der Herausgabe der Namensliste der Mitglieder des Verwaltungsausschusses auf der Grundlage des § 11 IFG war für mich ebenfalls nicht nachvollziehbar. Wie bereits ausgeführt, verpflichtet § 11 IFG die Behörden, bestimmte Informationen von sich aus zu veröffentlichen. Insofern beschränkt sich eine Veröffentlichung von Informationen in anonymisierter Form nur auf die Angaben, die nach § 11 IFG von vornherein von den Behörden des Bundes offenzulegen sind. Die Einschränkung des § 11 Absatz 2 IFG gilt dagegen nicht für die Namensliste der Mitglieder des Verwaltungsausschusses, auf die im Wege des individuellen Antrages zugegriffen werden soll.

Auch eine Zurückweisung nach § 5 Absatz 1 Satz 2 IFG erscheint äußerst fragwürdig. Nach dieser Vorschrift dürfen besondere Arten personenbezogener Daten gemäß § 3 Absatz 9 BDSG nur übermittelt werden, soweit der Dritte eingewilligt hat. Zu den besonderen Arten personenbezogener Daten zählen Angaben über die rassische und ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen, Gewerkschaftszugehörigkeit, Gesundheit oder Sexualleben. Die Zugehörigkeit zum Verwaltungsausschuss ist dagegen kein solches, besonders sensibles Datum.

Gemäß § 5 Absatz 1 Satz 1 IFG ist ein Zugang zu Informationen, die personenbezogene Daten Dritter enthalten, nur möglich, soweit der Dritte eingewilligt hat oder das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt.

Sofern ein Antrag auf Informationszugang personenbezogene Daten Dritter im Sinne des § 5 Absatz 1 und 2 IFG betrifft, muss dieser begründet werden (§ 7 Absatz 1 Satz 3 IFG). Die Drittbetroffenen wären dann gemäß § 5 Absatz 1 i. V. m. § 8 Absatz 1 IFG entsprechend zu beteiligen, es sei denn, der Antragsteller wäre mit einer Schwärzung dieser Daten einverstanden.

Aus dem Schreiben der Agentur war zunächst nicht ersichtlich, ob der Antragsteller zur Begründung seines Antrages aufgefordert und das Drittbeteilungsverfahren

durchgeführt wurde. Die Arbeitsagentur wurde deshalb gebeten, das Drittbeteiligungsverfahren nachzuholen und das Ergebnis entsprechend mitzuteilen. Erst nach mehrmaliger Aufforderung und Androhung einer Beanstandung informierte mich die Agentur nach über sechs Monaten über das Ergebnis des abgeschlossenen Drittbeteiligungsverfahrens. Einige Mitglieder des Verwaltungsrates hätten der Herausgabe ihrer personenbezogenen Daten nicht zugestimmt. Deren Namen wurden von der Arbeitsagentur Hamburg nicht veröffentlicht.

Der Zugang zu den Organisationsplänen wurde jedoch weiterhin nicht gewährt. Erst nach erneuter Aufforderung gab die Agentur ihre ablehnende Haltung auf und übersandte die begehrten Unterlagen. 18 Monate nach Antragstellung konnte der Fall deshalb aufgrund meiner Intervention doch noch zur Zufriedenheit des Petenten abgeschlossen werden.

5.9 Bundesministerium der Verteidigung

5.9.1 Wie präzise muss ein Antrag sein?

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) hat einen Antrag wegen unzureichender Präzisierung abgelehnt.

Beim BMVg hatte ein Petent um Übersendung aller nach einem bestimmten Datum abgeschickten E-Mails des Leiters einer Akademie der Bundeswehr an E-Mail-Adressen mit der Endung „@bmvg.bund.de“ gebeten. Das BMVg forderte den Bürger zunächst auf, den Antrag weiter zu konkretisieren und verweigerte dann den Informationszugang, da das IFG keinen thematisch unbegrenzten „Ausforschungsanspruch“ gewähre.

Der Antragsteller hatte deutlich gemacht, dass er Informationszugang zu den E-Mails einer bestimmten Adresse ab einem bestimmten Zeitpunkt begehrte. Für die informationspflichtige Stelle war es damit prinzipiell möglich, die gewünschten Informationen einem bestimmten Urheber und einem – wenn auch weit, so doch präzise beschriebenen – Adressatenkreis und Zeitraum zuzuordnen, evtl. „private“ Mails auszusondern und den Antrag mit Blick auf den Schutz der Rechte Dritter und unter Berücksichtigung von Ausschlusstatbeständen der §§ 3 ff. IFG zu bearbeiten. Ein Antrag muss nicht auf ein bestimmtes Sachthema eingegrenzt werden. Folgerichtig sehen die Regelungen zu Antrag und Verfahren (§ 7 IFG) dies auch nicht vor. Bei Berücksichtigung der Ausschlusstatbestände des IFG drohte hier keine Ausforschung von Vorüberlegungen und noch nicht abgeschlossenen Planungen der Akademie „in Echtzeit“. Dass ein abgeschlossener behördlicher Entscheidungsprozess „ex post“ mit Hilfe des IFG nachvollziehbar wird, nimmt das IFG nicht nur hin, sondern entspricht vielmehr dem zentralen Transparenzgedanken des IFG. Sofern unter dem „Transparenzdruck“ des IFG und eines möglichen Antrages auf Informationszugang die innerbehördliche Kommunikation noch konzentrierter und sachorientierter wird, halte ich dies für sachgerecht und wünschenswert.

Das BMVg hielt gleichwohl an seiner Auffassung fest, behördliche Kommunikationsvorgänge könnten „als solche ohne jede thematische Bezüge“ nicht Gegenstand eines IFG-Antrages sein, eine sachbezogene Eingrenzung des IFG-Antrages sei mithin erforderlich, vorliegend aber nicht erfolgt. Das BMVg hat deshalb Ausschlusstatbestände der §§ 3 bis 6 IFG gar nicht erst geprüft.

Dies bedauere ich, auch wenn ich für die vom Ministerium vorgebrachte Argumentation durchaus Verständnis aufbringen kann. Sie ist aber mit Wortlaut und Intention des IFG nicht vereinbar.

5.9.2 Informationszugang nach dem IFG auch bei Landesbehörden?

Der Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW (BLB NRW) hat im Rahmen der Organleihe eine Baumaßnahme für die Bundesrepublik Deutschland durchgeführt. Damit ist das IFG des Bundes anwendbar. Ich habe erreichen können, dass der Informationszugang schließlich gewährt wurde.

Ein Petent beantragte beim BLB NRW mit Hinweis auf das IFG des Landes NRW Einsicht in Unterlagen für eine Baumaßnahme auf dem Gelände der Luftwaffenkaserne Köln-Wahn. Die Behörde teilte dem Antragsteller daraufhin mit, die Baumaßnahme werde im Rahmen der Organleihe für den Bund auf Grundlage des § 8 Absatz 5 des Gesetzes über die Finanzverwaltung durchgeführt; die Anwendung des IFG NRW komme daher nicht in Betracht.

Nach meiner Auffassung war die Tätigkeit des Landesbetriebes im Rahmen der Organleihe dem Bund zuzurechnen. Gleiches gilt für die in diesem Zusammenhang dort entstandenen und verfügbaren amtlichen Informationen. Deshalb erschien mir der Anwendungsbereich des IFG des Bundes nach § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG eröffnet.

Der Petent stütze einen zweiten Antrag deshalb auf das IFG des Bundes und richtete auch diesen Antrag an die im Wege der Organleihe in Anspruch genommene Landesbehörde.

Der BLB NRW verweigerte zunächst erneut den Informationszugang mit Gründen, die mir nicht stichhaltig schienen. Auf meine Bitte um Stellungnahme reagierte das BLB NRW nicht. Daher wandte ich mich an das Bundesministerium der Verteidigung, das die Baumaßnahme bei der BLB NRW in Auftrag gegeben hatte. Dieses informierte mich schließlich darüber, dass das BLB NRW seine ursprüngliche Haltung revidiert und dem Petenten den Informationszugang gewährt habe.

5.9.3 Das geheimnisvolle Abbild einer Festplatte

Der Konflikt um den Zugang einer Mitarbeiterin der Bundeswehr zu dem Image einer Festplatte ihres Arbeitsplatzcomputers, der forensisch untersucht worden war, konnte einvernehmlich im Sinne des Informationszugangs beigelegt werden.

Im 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.12.4) hatte ich über den IFG-Antrag einer Mitarbeiterin der Bundeswehr berichtet, deren Arbeitsplatz-PC (APC)

computerforensisch untersucht worden war, um eine nicht bestimmungsgemäße Nutzung zu klären, für die es nach Darstellung der Bundeswehr Anhaltspunkte gab. Die Mitarbeiterin begehrte Informationszugang zum sog. „Image“, also – vereinfacht ausgedrückt – zu dem Abbild der gesamten Festplatte des APC, das bei dieser computerforensischen Untersuchung erstellt worden war. Das Image enthält allerdings nicht nur eine Kopie der gespeicherten Nutzerdaten, sondern praktisch alle Informationen zu diesem APC, z. B. das Betriebssystem, Anwendungsprogramme und Informationen zur Konfiguration.

Nach Ablehnung des Informationszuganges und Klageerhebung kam es auch infolge meiner Intervention schließlich zu einer einvernehmlichen Lösung. Nach Mitteilung des Bundesministeriums der Verteidigung (BMVg) wurde das Image inzwischen dem Verwaltungsgericht zwecks Übergabe an die Klägerin übersandt, so dass einer Erledigung des Rechtsstreits nichts mehr im Wege stand.

Die Streitkräftebasis als verfügungsberechtigte Stelle und das für die Rechtsaufsicht und damit auch für die korrekte Anwendung des IFG verantwortliche BMVg sind damit von ihrer zunächst vertretenen Rechtsauffassung abgerückt, nach der das IFG auf militärische Stellen (grundsätzlich) nicht anwendbar sei. Mit Blick auf die umfangreichen Verwaltungsfunktionen der Streitkräftebasis wie z. B. die Personalverwaltung durch das Personalamt und die Versorgung durch das ebenfalls zur Streitkräftebasis zählende Logistikzentrum der Bundeswehr hatte ich dieser zu engen Interpretation des IFG im 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit widersprochen.

5.10 Bundesministerium für Gesundheit

5.10.1 Wie viel verdienen Ärzte wirklich?

Die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) verweigert die Herausgabe von Honorarzahlen und -daten. Die KBV ist der von mir nach § 12 Absatz 3 IFG ausgesprochenen förmlichen Beanstandung nicht gefolgt. Der rechtswidrige Zustand dauert an.

Bei der KBV beantragte ein Petent Zugang zu Honorarzahlen und -daten sowie Gesprächsprotokollen der Bewertungsausschüsse. Nachdem er zunächst überhaupt keine Antwort erhalten hatte, wurde seinem Informationswunsch nur teilweise entsprochen: Eine Übermittlung der Protokolle des Bewertungsausschusses und des Erweiterten Bewertungsausschusses sei nicht möglich, da die Geschäftsordnung dies verbiete. Die KBV wurde von mir darauf hingewiesen, dass der Informationszugangsanspruch nur dann zurückgewiesen werden dürfe, wenn die Voraussetzungen der §§ 3 bis 6 IFG erfüllt seien. Dazu nahm die KBV ergänzend Stellung.

Nach ihrer Auffassung seien der Bewertungsausschuss und der Erweiterte Bewertungsausschuss normsetzende Gremien, die untergesetzliche Rechtsnormen beschlössen. Die Vorbereitung dieser untergesetzlichen Normensetzung sei dem exekutiven Kernbereich zuzuordnen. Die Beschlüsse dürften nach der Geschäftsordnung nicht zugänglich gemacht werden.

Diese Auffassung teile ich nicht. Mit dem Verweis auf den „Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung“ nahm die KBV Bezug auf das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Juli 1984 – 2 BvE 11, 15/83 – (Leitsatz 3.3 und Rn. 127 f.). In dieser Entscheidung ging es u. a. um die Frage, in welchem Umfang die Bundesregierung einem Untersuchungsausschuss des Deutschen Bundestages Akten vorlegen muss. Das Gericht hat in diesem Zusammenhang der Regierung einen nicht ausforschbaren Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zugesprochen, der auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen zu respektieren sei. Hierzu gehöre die Willensbildung der Regierung, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen. Auch wenn das IFG selbst keine solche Ausnahme vorsieht, soll diese „verfassungsunmittelbare“ Ausnahme als höherrangiges Recht dem IFG vorgehen, worauf auch die Gesetzesbegründung zu § 4 Absatz 1 IFG (Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 12) hinweist.

Dieser Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts lag allerdings eine völlig andere Fallkonstellation zugrunde. Die KBV hat eine gänzlich andere Stellung als die Bundesregierung. Sie ist insbesondere kein Verfassungsorgan wie die Bundesregierung. Die Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts sind deshalb auf den vorliegenden Fall nicht übertragbar.

Wegen der rechtswidrigen Heranziehung eines hier definitiv fernliegenden Ablehnungsgrundes habe ich eine Beanstandung nach § 25 Absatz 1 Nummer 4 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG ausgesprochen.

Die KBV hielt dennoch an ihrer Ablehnung fest. Zur Begründung führte sie einen neuen Grund an und verwies nun auf ein besonderes Amtsgeheimnis (§ 3 Nummer 4 IFG), das durch die in der Geschäftsordnung des Bewertungsausschusses verankerte Vertraulichkeit begründet werde.

Eine Vertraulichkeitsregelung auf der Ebene einer bloßen (untergesetzlichen) Geschäftsordnung kann aber nicht geeignet sein, den gesetzlichen Anspruch auf freien Informationszugang nach dem IFG auszuschließen (vgl. Nr. 3.2.3). Auf diese Weise könnten sonst zahlreiche Informationen öffentlicher Stellen des Bundes durch entsprechende Geschäftsordnungen pauschal dem Informationszugang entzogen und letztlich für die betreffenden Gremien Bereichsausnahmen geschaffen werden, was der gesetzgeberischen Grundentscheidung des IFG widerspräche. Der Informationsanspruch der Bürgerinnen und Bürger steht nicht in der Verfügungsmacht der Verwaltung.

Allenfalls könnte hier der Tatbestand des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG in Erwägung gezogen werden, der dem Schutz der notwendigen Vertraulichkeit der Beratungen von Behörden dient. In dessen Rahmen stellt sich mir allerdings die Frage, ob und ggf. inwieweit auch zukünftige Beratungen geschützt werden (vgl. auch Nr. 3.2.3). Aus meiner Sicht wäre jedenfalls einzelfallbezogen die konkrete Gefahr darzulegen, dass die (künftige) Arbeitsfähig-

keit oder die Aufgabenerfüllung des betreffenden Gremiums durch die Offenlegung des Beratungsinhalts in unzumutbarer Weise beeinträchtigt wird. Außerdem wäre die Geheimhaltung auf die unbedingt schutzbedürftigen Passagen der begehrten Unterlagen zu beschränken und im Übrigen ein teilweiser Informationszugang gemäß § 7 Absatz 2 IFG zu gewähren.

5.10.2 Informationen über Anwendungsbeobachtungen von Arzneimitteln

Die Kassenärztliche Bundesvereinigung (KBV) sieht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der pharmazeutischen Unternehmen betroffen und wirft grundsätzliche Fragen zum Vorhandensein von Informationen sowie zur Wahl der Zugangsart auf.

Eine Nichtregierungsorganisation beantragte bei der KBV Zugang zu Informationen über sog. Anwendungsbeobachtungen. Als Anwendungsbeobachtungen bezeichnet man im Bereich der medizinischen Forschung Studien, die dazu bestimmt sind, Erkenntnisse bei der Anwendung zugelassener oder registrierter Arzneimittel zu sammeln. Auftraggeber einer Anwendungsbeobachtung ist in der Regel der Hersteller des Arzneimittels. Die teilnehmenden Ärzte, die das Arzneimittel ihren Patienten verordnen, erhalten eine Entschädigung. Der pharmazeutische Unternehmer ist gesetzlich verpflichtet, Anwendungsbeobachtungen u. a. bei der KBV anzuzeigen (§ 67 Absatz 6 des Arzneimittelgesetzes). Dabei sind Ort, Zeit, Ziel und Beobachtungsplan der Anwendungsbeobachtung anzugeben sowie die beteiligten Ärzte namentlich zu benennen. Sofern beteiligte Ärzte Leistungen zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung erbringen, sind auch die Art und die Höhe der an sie geleisteten Entschädigungen anzugeben und Ausfertigungen der mit ihnen geschlossenen Verträge zu übermitteln.

Der Antragsteller sieht in Anwendungsbeobachtungen eine Form „legalisierter Korruption“. Um einen Überblick über das Ausmaß der durchgeführten Anwendungsbeobachtungen zu erlangen, begehrte er bei der KBV Akteneinsicht zu den Daten der Jahre 2008, 2009 und 2010. Anhand mehrerer näher spezifizierter Fragen bat er u. a. um Zugang zu Informationen über die angewendeten Arzneimittel und ihre Hersteller, über Ort und Dauer der Anwendungsbeobachtungen, über die Anzahl der betroffenen Patienten und der beteiligten Ärzte, über die an die Ärzte gezahlten Entschädigungen und über eventuelle Missbrauchsfälle.

Die KBV hat den Zugangsantrag teilweise abgelehnt, da Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse der pharmazeutischen Unternehmen betroffen seien. Einige der von ihr nach § 8 Absatz 1 IFG beteiligten pharmazeutischen Unternehmen hätten vorgebracht, dass sie die Anwendungsbeobachtungen im Auftrag Dritter (Sponsoren) durchführten, denen gegenüber sie sich zur Geheimhaltung hinsichtlich einzelner Vertragsbestandteile verpflichtet hätten. Darüber hinaus hätten manche pharmazeutische Unternehmer eingewendet, dass durch den Informationszugang der Schwerpunkt ihrer Forschungstätigkeit sichtbar würde. Aus Sicht der KBV könne das Bekanntwerden von Informationen insbesondere dann zu einem wirtschaftlichen Schaden für das betroffene Unternehmen führen, wenn Anwendungsbeobachtungen zu einem neuen Wirkstoff, der zur Behandlung seltener Erkrankungen eingesetzt wird, durchgeführt würden. In diesem Segment seien jeweils nur wenige pharmazeutische Unternehmen tätig, da hiermit ein hohes Investitionsrisiko verbunden sei, ohne dass die Wahrscheinlichkeit eines hohen unternehmerischen Gewinns bestehe. Die Information über eine derartige Anwendungsbeobachtung könne gegenüber anderen Wettbewerbern das Engagement eines Unternehmens im jeweiligen Sektor transparent machen und im Einzelfall geeignet sein, die wirtschaftlichen Interessen des durchführenden pharmazeutischen Unternehmens zu berühren.

Die Annahme von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen erscheint mir hier äußerst zweifelhaft. Erforderlich wäre, dass das Unternehmen ein berechtigtes wirtschaftliches Geheimhaltungsinteresse im Hinblick auf die begehrten Informationen hat. Ein solches Interesse fehlt nach höchstrichterlicher Rechtsprechung (BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2009 – 7 C 18.08 –) insbesondere, wenn die Offenlegung der Information nicht geeignet ist, exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Konkurrenten am Markt zugänglich zu machen und so die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig zu beeinflussen (vgl. auch Nr. 3.3.1). Anders als etwa im Zulassungsverfahren sind die betreffenden pharmazeutischen Produkte hier bereits auf dem Markt und ihre Hersteller (und damit auch deren Tätigsein im betreffenden Sektor) bekannt. Wie dann durch die Information, dass zu einem bestimmten Produkt Anwendungsbeobachtungen durchgeführt werden, die Wettbewerbsposition des Unternehmens nachteilig beeinflusst werden soll, erschließt sich mir nicht. Soweit die Unternehmen anführen, sie hätten sich gegenüber Sponsoren zur Geheimhaltung verpflichtet, halte ich eine entsprechende vertragliche Vertraulichkeitsabrede jedenfalls für die nach § 67 Absatz 6 des Arzneimittelgesetzes zu meldenden Angaben nicht für möglich.

Die KBV beruft sich außerdem darauf, dass ihr die begehrten Daten teilweise gar nicht oder zumindest nicht in aussagekräftiger Weise zur Verfügung stünden. Es trifft zu, dass sich der Zugangsanspruch des IFG nur auf Informationen richtet, die bei der anspruchsverpflichteten Stelle auch tatsächlich vorhanden sind. Sofern der KBV also zu einzelnen Fragen des Antragstellers tatsächlich keine oder keine vollständigen Angaben vorliegen, ist die KBV nicht verpflichtet, diese zu beschaffen. Umgekehrt gilt aber, dass sämtliche der KBV gemeldeten Angaben grundsätzlich dem IFG unterliegen und – sofern keine Ausnahmetatbestände nach §§ 3 bis 6 IFG bestehen – zugänglich zu machen sind. Auf deren Aussagekraft, Vollständigkeit, Nützlichkeit für den Antragsteller o. Ä. kommt es dabei nicht an.

Im Hinblick auf die Art des Informationszugangs wandte die KBV ein, dieser könne nicht in der begehrten Form der Akteneinsicht gewährt werden, sondern solle im Wege einer schriftlichen Zusammenstellung der Informa-

tionen erfolgen. Die Gewährung der Akteneinsicht in die konkret begehrten Informationen stelle einen gegenüber der schriftlichen Beantwortung der Fragen deutlich höheren Verwaltungsaufwand im Sinne des § 1 Absatz 2 Satz 3 IFG dar.

Davon bin ich nicht überzeugt. Nach § 1 Absatz 2 Satz 2 IFG hat der Antragsteller grundsätzlich ein Wahlrecht hinsichtlich der Art des Informationszugangs. Wird von diesem Wahlrecht Gebrauch gemacht, darf die Behörde nur aus wichtigem Grund von der gewünschten Zugangsart abweichen. Als wichtiger Grund gilt nach § 1 Absatz 2 Satz 3 IFG insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Mehrere der von der KBV für eine Akteneinsicht benannten Verfahrensschritte müssten jedoch gleichermaßen auch für einen Informationszugang im Wege der schriftlichen Auskunftserteilung durchgeführt werden. Ich kann außerdem nicht erkennen, dass der erwartete Verwaltungsaufwand die personellen und sächlichen Kapazitäten derart binden würde, dass die Arbeitsfähigkeit der informationspflichtigen Stelle beim Eingehen auf den Wunsch des Antragstellers gefährdet würde. Dies wäre nach Sinn und Zweck des IFG jedoch für ein Abweichen von der begehrten Zugangsart zu verlangen.

Ich habe die KBV gebeten, ihre teilweise ablehnende Entscheidung nochmals zu überprüfen. Der Antragsteller hat parallel Klage beim Verwaltungsgericht erhoben. Über den Fortgang der Angelegenheit werde ich in meinem nächsten Tätigkeitsbericht berichten.

5.10.3 Insolvenzverwalter haben ein Recht auf Zugang zu Informationen

Nunmehr verwaltungsgerichtlich geklärt: Insolvenzverwalter haben nach dem IFG Anspruch auf Informationszugang in die Beitrags- und Beitreibungsakten zum Insolvenzschuldner.

Insolvenzverwalter hatten mehrfach gegenüber Sozial- und Finanzbehörden einen Anspruch auf Akteneinsicht nach dem IFG in die zum jeweiligen Insolvenzschuldner vorhandenen Beitrags- und Beitreibungsakten geltend gemacht. Alle diese Anträge wurden unter Hinweis auf § 1 Absatz 1 und 3, § 3 Nummer 6 (und § 9 Absatz 3) IFG abgelehnt.

Mehrere Insolvenzverwalter hatten sich daraufhin an mich gewandt. Ich habe einen entsprechenden Anspruch des Insolvenzverwalters bereits im 2. Tätigkeitsbericht bejaht (Nr. 4.14.6). Der Anspruch auf Auskunft beruht auf § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG, der jedem gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen einräumt. Die Insolvenzverwalter sind somit grundsätzlich anspruchsberechtigt. Es kommt auch nicht darauf an, dass der Insolvenzverwalter im Insolvenzverfahren in amtlicher Eigenschaft handelt. Zunächst enthält der Wortlaut des § 1 Absatz 1 Satz 1 IFG („jeder“) keine Einschränkung des anspruchsberechtigten Personenkreises. Zwar wird entsprechend der Gesetzesbegründung überwiegend die Auffassung vertreten, juristische Personen des öffentlichen Rechts seien nicht anspruchsberechtigt. Der Insolvenzverwalter ist jedoch keine juristische, sondern eine natürliche Person. Er übt keine Verwaltungstätigkeit aus und ist nicht Teil der Staatsverwaltung. Trotz amtlicher Bestellung ist seine Tätigkeit rein privatrechtlicher Art.

Dem Anspruch auf Informationszugang stehen auch keine vorrangigen Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen i. S. v. § 1 Absatz 3 IFG entgegen. Zwar enthält die Insolvenzordnung in den §§ 20, 97 nur Auskunftsansprüche gegenüber dem Insolvenzschuldner, nicht aber gegenüber dem Insolvenzgläubiger. Dass der Gesetzgeber bewusst auf solche Ansprüche im Insolvenzverfahren verzichtet hat, ist jedoch nicht erwiesen. Darauf kommt es im Rahmen von § 1 Absatz 3 IFG allerdings auch nicht an. Die Insolvenzordnung ist nämlich nicht als Regelung i. S. v. § 1 Absatz 3 IFG zu betrachten, weil sie sich ausschließlich mit privaten Rechtsverhältnissen im Insolvenzverfahren und den damit verbundenen Informationsansprüchen der Beteiligten untereinander befasst, aber keinen Auskunftsanspruch gegenüber öffentlichen Stellen regelt. Dass juristische Personen des öffentlichen Rechts im Einzelfall zufällig auch Verfahrensbeteiligte eines Insolvenzverfahrens sein können, ändert nichts am grundsätzlich privatrechtlichen Charakter der Normen der Insolvenzordnung und an der Intention des Gesetzgebers, in der Insolvenzordnung keine Aussage zu Informationsansprüchen im Staat-Bürger-Verhältnis zu treffen.

Dem Anspruch auf Informationszugang stehen auch keine Ausnahmetatbestände entgegen. In Betracht kommt vorliegend allenfalls § 3 Nummer 6 IFG. Nach der zweiten Alternative dieser Norm besteht dann kein Anspruch auf Informationszugang, wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen. Geschützt werden soll hier die Wettbewerbsposition eines Sozialversicherungsträgers, also Informationen, die Rückschlüsse auf Mitgliederstruktur, Vertragsgestaltung oder sonstige Leistungsdaten der Krankenkasse zulassen. Solche Informationen sind hier nicht betroffen. Vielmehr geht es lediglich um eine Auskunft an den Insolvenzverwalter über Beitragszahlungen des von ihm selbst verwalteten Unternehmens. Nachteile für die Krankenkasse im Wettbewerb sind damit nicht zu besorgen.

Von einer Beanstandung nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG hatte ich mit Blick auf laufende Gerichtsverfahren abgesehen.

Meine Rechtsauffassung wurde inzwischen von den Gerichten bestätigt. In dem einschlägigen Verfahren begehrte der Kläger als Insolvenzverwalter nach dem Informationsfreiheitsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz Einsicht in von der Beklagten geführte Akten. Nachdem diese die beantragte Aktenvorlage abgelehnt hatte, haben das zuständige Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz der Klage stattgegeben (vgl. Urteil des OVG Rheinland-Pfalz vom 12. Februar 2010 – 11156/09 –). Das Oberverwaltungsgericht hatte dabei die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen. Die hiergegen gerichtete Beschwerde der Beklagten hat das Bundesverwaltungsgericht mit Beschluss vom 20. Mai 2010 (– 7 B 28.10 –) zurückgewiesen. Nach die-

sem Beschluss haben die Stellen der Sozial- und Finanzverwaltung ihre Rechtsposition grundlegend überprüft und gewähren seitdem die beantragten Informationen (vgl. auch Nr. 4.3.4 und Nr. 5.6.4). Dies begrüße ich ausdrücklich.

5.10.4 Wie gut ist die Pflege?

Der Medizinische Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e.V. (MDS) hat nach meiner Intervention den zunächst verweigerten Zugang zu Informationen zu Qualitätsprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen gewährt.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.14.5) hatte ich über einen Informationsantrag beim MDS berichtet. Dieser bezog sich auf Daten, die die Medizinischen Dienste der Krankenversicherungen bei ihren Qualitätsprüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen erhoben hatten und die die Grundlage für den „Zweiten Bericht des MDS nach § 118 Absatz 4 SGB XI“ bildeten. Der Informationszugang war mit der Begründung verweigert worden, dass dem MDS für den fraglichen Zeitraum noch keine Daten vorlägen, ein Zugang nach dem IFG wegen spezialgesetzlicher Regelungen (§ 114a Absatz 6 SGB XI und § 115 Absatz 1a SGB XI) gemäß § 1 Absatz 3 IFG ausscheide und darüber hinaus die Datensätze als solche nicht selbsterklärend zu lesen seien.

Diese Argumente hatten mich nicht überzeugt. Ich hatte den Spitzenverband Bund der Krankenkassen daher gebeten, seine Entscheidung nochmals zu überprüfen. Der MDS ist daraufhin von seiner ablehnenden Haltung abgerückt und hat dem Petenten die begehrten Daten zur Verfügung gestellt. Dies begrüße ich ausdrücklich.

5.11 Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung

5.11.1 Aus eins mach zwei?

Die Teilung eines IFG-Antrages durch eine Behörde ist im Interesse der Verfahrensbeschleunigung grundsätzlich möglich.

Ein Journalist hatte für die Jahre 2008 bis 2010 eine Liste der vom Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) geförderten gemeinnützigen Organisationen u. a. mit Angabe des jeweiligen Förderungsbetrages beantragt. Ferner hatte er um Kopien der jeweils letzten Prüfberichte und Prüfungsvermerke einschließlich etwaiger Beanstandungen zu insgesamt 22 Organisationen gebeten.

Das Ministerium hat den Antrag in zwei Teile geteilt, getrennt beschieden und dem Antragsteller zunächst kurzfristig innerhalb der Monatsfrist des § 7 Absatz 5 IFG die angeforderten Listen der gemeinnützigen Organisationen zur Verfügung gestellt. Vor der Übermittlung der Prüfberichte und -vermerke war noch ein Drittbeteiligungsverfahren durchzuführen. Wegen des hierfür erforderlichen, nicht unbeträchtlichen Zeitaufwands wurde der IFG-Antrag „geteilt“, um vorab schon einmal die Listen übermitteln zu können.

Der Antragsteller wandte sich daraufhin mit der Frage an mich, ob es üblich und zulässig sei, dass eine Behörde eine IFG-Anfrage teile und die anteilig bereits entstandenen Kosten schon mit dem ersten (Teil-)Bescheid in Rechnung stelle.

Das Aufsplitten eines IFG-Antrages ist nach dem Gesetz grundsätzlich nicht untersagt, wenn eine Behörde im Einzelfall Gründe sieht, die eine Teilung eines (umfangreichen) Antrages geboten erscheinen lassen. Da eine solche Teilung aber nicht die Regel ist, sollte die Behörde dem Antragsteller die Gründe, die dafür sprechen, transparent und nachvollziehbar darlegen und ihn ggf. um Entscheidung bitten.

Auswirkungen auf die Gebührenfestsetzung müssen damit nicht zwangsläufig verbunden sein, da bei umfangreichen oder schwierigen Anfragen auch mehrere Gebührentatbestände greifen können.

5.12 Bundesministerium der Justiz

5.12.1 Vorlage für Ministerin unterliegt dem IFG

Das Bundesverwaltungsgericht sieht keine Versagungsgründe gegen den Zugang zu Hintergrundinformationen zu einer eventuellen Neuregelung des Sorgerechts. Auch in die Vorlage für die Bundesjustizministerin muss Einsicht gewährt werden.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.8.1) hatte ich über einen Akteneinsichtsantrag beim Bundesministerium der Justiz (BMJ) berichtet. Dieser betraf Unterlagen, die im Zusammenhang mit einem Prüfauftrag des Bundesverfassungsgerichts zum Regelungskonzept des § 1626a Bürgerliches Gesetzbuch (gemeinsame elterliche Sorge für nichteheliche Kinder) entstanden waren, insbesondere eine Umfrage des BMJ bei Jugendämtern und Rechtsanwälten einschließlich hierauf bezogener hausinterner Vorlagen für die Ministerin. Das BMJ hatte den Antrag – unter Berufung auf die damalige Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts (VG) Berlin – mit der Begründung abgelehnt, es habe mit der in Rede stehenden Umfrage keine öffentlich-rechtlichen Verwaltungsaufgaben wahrgenommen, sondern Regierungstätigkeit ausgeübt und sei daher keine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 1 Absatz 1 IFG.

Das VG Berlin (Urteil vom 17. Dezember 2009 – 2 A 109.08 –) bejahte in diesem Fall jedoch den Informationszugang nach dem IFG, da keine Regierungstätigkeit im Sinne seiner entsprechenden Rechtsprechung vorliege. Die Sammlung von Tatsachen und deren Aufbereitung und Bewertung zur Vorbereitung einer ministeriellen Entscheidung über das „Ob“ eines Gesetzesvorhabens stelle als solche noch keine Regierungstätigkeit im Sinne politischer Staatslenkung dar.

Hinsichtlich der hausinternen Vorlagen für die Ministerin legte das BMJ Berufung ein, die vom Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Urteil vom 5. Oktober 2010 – 12 B 6.10 – zurückgewiesen wurde. Auch die Revision beim Bundesverwaltungsgericht hatte keinen Erfolg (Urteil vom 3. November 2011 – 7 C 3.11 –).

Beide Instanzen stellten klar, eine Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Regierungshandeln eines Ministeriums sei im IFG nicht angelegt und auch nach dem Gesetzeszweck nicht gerechtfertigt (vgl. zu dieser Grundsatzentscheidung ausführlich Nr. 3.2.1). Da die im BMJ angestellten Erwägungen und Untersuchungen zur Notwendigkeit einer Änderung des § 1626a BGB zudem durch einen zwischenzeitlich ergangenen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts überholt waren, konnte sich das BMJ auch nicht auf den Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses nach § 4 Absatz 1 IFG berufen.

5.12.2 Die Hintergründe der Rechtsanwaltsgebührenordnung sind keine Geheimsache

Nach Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg muss das BMJ Einsicht in Unterlagen der Expertenkommission geben, die sich mit der Neufassung der Rechtsanwaltsvergütungen befasste.

Schon mehrfach hatte ich über einen Akteneinsichtsantrag berichtet (2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 4.19.10, 1. TB Nr. 4.5.2 und Nr. 4.2.1), der Unterlagen des BMJ zum Gesetzgebungsverfahren „Rechtsanwaltsvergütungsgesetz“ zum Gegenstand hatte. Das Ministerium hatte dem Antrag nur teilweise stattgegeben und insbesondere den Zugang zu Unterlagen versagt, die im Zusammenhang mit der sog. „BRAGO-Expertenkommission“ entstanden waren, sowie zu nicht-öffentlichen Vorgängen, die das BMJ von Bundestag und Bundesrat erhalten hatte. Das daraufhin vom Antragsteller angerufene Verwaltungsgericht Berlin hatte die Klage mit der Begründung abgewiesen, das BMJ habe mit der Vorbereitung und Ausarbeitung des fraglichen Gesetzentwurfs Regierungstätigkeit ausgeübt und damit nicht als Behörde im Sinne des IFG gehandelt (Urteil vom 16. Januar 2008 – 2 A 68.06 –, vgl. hierzu 2. TB Nr. 2.1.1).

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat dieser Auffassung widersprochen und einen Zugangsanspruch zu den o. g. Unterlagen bejaht (Urteil vom 5. Oktober 2010 – 12 B 5.08 –). Hinsichtlich der Dokumente, die im Zusammenhang mit der BRAGO-Expertenkommission entstanden waren, hat das Oberverwaltungsgericht meine Ansicht bestätigt, das BMJ könne sich nicht darauf berufen, mit den Kommissionsmitgliedern Vertraulichkeit vereinbart zu haben. Der Anwendungsbereich des § 3 Nummer 7 IFG, der allein den Schutz von Informanten und Hinweisgebern bezwecke, sei hier nicht berührt. Unabhängig davon sei nicht dargelegt, dass das Interesse der Kommissionsmitglieder an einer vertraulichen Behandlung der Informationen im Zeitpunkt des IFG-Antrags noch fortbestanden habe.

Das Bundesverwaltungsgericht hat – nachdem sich der Rechtsstreit durch den Tod des Antragstellers in der Hauptsache erledigt hatte – nur noch über die Kosten des Verfahrens entschieden (Beschluss vom 23. November 2011 – 7 C 2.11 –). Im Rahmen der daher nur noch erforderlichen summarischen Prüfung des Streitstoffs hat es zum einen – unter Bezugnahme auf seine Grundsatzentscheidungen vom 3. November 2011 (vgl. Nr. 3.2.1) – bestätigt, dass Regierungstätigkeit nicht vom Anwendungsbereich des IFG ausgenommen ist. Zum anderen hat es zu den Unterlagen der BRAGO-Kommission festgestellt, dem Zugangsanspruch könne insbesondere nicht der Versagungsgrund des § 3 Nummer 3 Buchstabe b IFG (Schutz behördlicher Beratungen) entgegengesetzt werden (vgl. auch Nr. 3.2.3). Soweit es um den Zugang zu nicht-öffentlichen Unterlagen ging, die das BMJ von Bundestag und Bundesrat erhalten hatte, sah das Gericht den Ausgang des Rechtsstreits allerdings als offen an und warf zwei durchaus interessante Rechtsfragen auf: Unter welchen Voraussetzungen kann von einer Übertragung der jedenfalls anfangs beim Urheber der Information liegenden Verfügungsberechtigung nach § 7 Absatz 1 Satz 1 IFG auf das Ministerium ausgegangen werden? Und: Können insoweit parlamentarische Vertraulichkeitspflichten einem Anspruch entgegengehalten werden? Es bleibt abzuwarten, ob diese Fragen einmal in anderem Zusammenhang höchstrichterlich geklärt werden.

5.13 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

5.13.1 Flugplandaten angeblicher CIA-Flüge nun öffentlich zugänglich

Im Streit über den Zugang zu Informationen zu Daten über angebliche CIA-Flüge gab es eine gütliche Einigung, nachdem die US-Regierung die Klassifizierung entsprechender Vorgänge als „vertraulich“ zurückgenommen hatte.

Bereits in meinen vergangenen Tätigkeitsberichten zur Informationsfreiheit (1. TB Nr. 4.12.4 und 2. TB Nr. 4.19.8) hatte ich über den Antrag auf Informationszugang zu den in den Jahren 2001 bis 2005 bei der deutschen Flugsicherung angefallenen Flugdaten von 20 in den USA registrierten Flugzeugen berichtet, die der Petent für seine journalistische Recherche zur Aktivität ausländischer Nachrichtendienste in Deutschland angefordert hatte.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) hatte den Antrag abgelehnt. Nachdem die Klage des Petenten in erster und zweiter Instanz erfolglos geblieben war, verwies das Bundesverwaltungsgericht als Revisionsgericht die Sache zur weiteren Aufklärung zurück an das Oberverwaltungsgericht (OVG) Berlin-Brandenburg, da dieses bei Prüfung der Ausschlusstatbestände des § 3 Nummer 1 Buchstabe a IFG (Schutz internationaler Beziehungen) und § 3 Nummer 4 IFG (Schutz von Verschlusssachen) nicht den gesamten entscheidungserheblichen Sachverhalt zugrunde gelegt habe.

Nach der Rückverweisung ruhte das Klageverfahren zunächst. Die Bundesregierung nahm die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes zum Anlass, ihre Prognose zu einer eventuellen Belastung der Beziehungen zu den USA zu überprüfen.

Nachdem die US-Regierung mitgeteilt hatte, dass sie nunmehr keine Einwände gegen eine Herausgabe der Flugdaten habe, hat das BMVBS die VS-Einstufung

aufgehoben und die Daten zugänglich gemacht. Das Klageverfahren wurde anschließend von den Parteien übereinstimmend für erledigt erklärt und vom OVG Berlin-Brandenburg mit Beschluss vom 18. Mai 2011 – OVG 12 B 16.11 – eingestellt.

5.13.2 Nur etwas mehr Licht am Endes des Tunnels

Nach einem rechtskräftigen Urteil des Verwaltungsgerichts (VG) Berlin muss das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) den Informationszugang hinsichtlich der Brücken und Tunnel entlang von Bundesfernstraßen nur teilweise gewähren.

Ein Presseunternehmen hatte beim BMVBS Anfang 2009 den Zugang zu Informationen zur Lage (Geokodierung), zu Länge und Höhe, zum Baujahr, zu Bau- oder Renovierungskosten und zum Zustand hinsichtlich aller Brücken und Tunnel entlang von Bundesfernstraßen beantragt, die in der „Bauwerksdatenbank Bundesfernstraßen“ gespeichert sind. Die von der Antragstellerin näher konkretisierten Daten sollten in elektronischer Form zur Verfügung gestellt werden.

Der Informationszugang wurde teilweise unter Hinweis auf die Ausschlusstatbestände des § 3 Nummer 1 Buchstabe c und Nummer 2 IFG abgelehnt. Ich hatte dem BMVBS meine grundsätzlichen Zweifel mitgeteilt, ob § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG anwendbar sei, da dieser in erster Linie die Sicherheitsbehörden des Bundes schützen soll, zu denen dieses Ministerium nicht gehört. Mit Blick auf den Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 2 IFG schien mir fraglich, ob eine konkrete Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bei Bekanntwerden der Informationen zu den Bauwerken dargelegt worden war (vgl. 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit Nr. 4.15.1). Die Antragstellerin erhob im Februar 2010 Klage beim VG Berlin. Sie nahm ihren Klageantrag in der mündlichen Verhandlung am 10. Februar 2011 (bezogen auf einzelne Datengruppen) teilweise zurück, worauf das beklagte BMVBS sich zur (beschränkten) Freigabe einzelner Informationen bereit erklärte. Hinsichtlich des weiterhin streitigen Informationsbestandes wurde die Klage abgewiesen.

Das VG Berlin hat in seinem Urteil die – von mir in Frage gestellte – Argumentation des BMVBS bestätigt. Nach seiner Auffassung steht dem Informationszugang hier der Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 1 Buchstabe c IFG entgegen. Das VG Berlin griff den Hinweis des beklagten BMVBS auf, dass die von der Klägerin begehrten Daten angesichts der hohen Lebensdauer der betroffenen Bauwerke auch noch in weiter entfernten Zeiten „zum Nachteil der Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland verwendet werden könnten“. Das VG sah keine Obliegenheit der Beklagten, „Erkenntnisse zu möglichen Angriffen gerade auf Brücken und Tunnel“ darzulegen und sah auch sonst keine Fehler in der von der Beklagten angestellten Prognose, das Bekanntwerden der streitigen Bauwerksinformationen könne sich nachteilig auf Belange der inneren Sicherheit auswirken.

Da die Klägerin auf eine Berufung verzichtet hat, ist die Entscheidung des VG Berlin rechtskräftig geworden.

5.13.3 Informationszugang zum Sicherheitskonzept der Magnetschwebebahn München

Es mutet an wie ein Stück Literatur, aber es ist Realität: Aus dem Tagebuch einer Schnecke oder der gar nicht rapide Informationszugang beim Transrapid und das geheime Durchschnittsgewicht bayrischer Schafe.

Als Günther Grass 1972 seine Aufzeichnungen aus dem Tagebuch einer Schnecke veröffentlichte, lag der gesetzliche Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen deutscher Behörden noch weit hinter dem Horizont. Die Idee der Magnetschwebebahn war da schon rund sechs Jahrzehnte alt; die konkrete Projektplanung für eine Anbindung des Münchner Flughafens durch den Transrapid begann indes erst einige Jahrzehnte später.

Inzwischen hat die Informationsfreiheit schneckengleich, aber beharrlich Kurs gehalten und ihren Weg in das deutsche Recht gefunden. Der ebenso rasante wie umstrittene Transrapid dagegen wird jedenfalls in Deutschland nicht so bald realisiert werden. Der Informationszugang zu den Projektunterlagen, genauer gesagt zum Sicherheitskonzept des Transrapid ist dagegen – leider – immer noch ein Thema.

Bereits in meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.15.5) hatte ich über den mühsamen Weg der IFG-Anträge zweier Petenten berichtet, die im Jahre 2007 u. a. Informationszugang zum Sicherheitskonzept der Münchner Magnetschwebebahnstrecke begehrt hatten. Das Eisenbahnbundesamt (EBA) verwies zunächst auf – aus meiner Sicht nicht überzeugende – Sicherheitsaspekte, die dem vollständigen Informationszugang entgegenstünden. Bei Redaktionsschluss meines 2. Tätigkeitsberichtes am 31. Dezember 2009 waren die Anträge immer noch nicht abschließend bearbeitet, da die DB Magnetbahn GmbH (DB MB) im Drittwiderspruchsverfahren Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geltend machte. Ich habe die unangemessene Verzögerung des Verfahrens durch das EBA und die ungenügende Zusammenarbeit bereits im letzten Berichtszeitraum beanstandet.

Das weitere Verfahren zog sich auch in diesem Berichtszeitraum zäh hin. Nachdem einer der Petenten Klage beim Verwaltungsgericht (VG) Köln erhoben und das VG in der mündlichen Verhandlung auf eine sehr deutliche „Nachbesserung“ durch das EBA hingewirkt hatte, erhielten beide Petenten im Sommer 2011 Widerspruchsbescheide, mit denen jedoch kein signifikant erweiterter Informationszugang eröffnet wurde. Das verwaltungsgerichtliche Verfahren wurde anschließend nicht fortgeführt und auch der zweite Petent ließ den Widerspruchsbescheid bestandskräftig werden. Er regte allerdings im Sommer 2011 eine Akteneinsicht meiner Mitarbeiter in die vollständigen Unterlagen beim EBA an, um zu klären, ob dieses nunmehr seinen gesetzlichen Verpflichtungen nach dem IFG nachgekommen war. Hieran bestanden

schon mit Blick auf den Umfang der für die beiden Petenten vorbereiteten Informationen erhebliche Zweifel. Die auch vom VG Köln sehr deutlich eingeforderte erneute Prüfung durch das EBA führte dazu, dass für die Petenten lediglich ein DIN A 4-Ordner mit zahlreichen Schwärzungen vorbereitet wurde, während das vollständige Sicherheitskonzept 16 Ordner füllt.

Die mehrstündige, stichprobenartige Prüfung des (ungeschwärzten) Gesamtbestandes der Unterlagen zum Sicherheitskonzept durch meine Mitarbeiter und die Erörterung des Verfahrens und der vom EBA bzw. der DB MB geltend gemachten Gründe für die weitgehende „Informationssperre“ führte zu einer Bestätigung dieser erheblichen Zweifel.

So wurde (bereits) die Darstellung einzelner Risikofaktoren und der einzelnen Rechenwerte zum individuellen Risiko und der Totalwert zurückgehalten. Begründet wurde dies damit, dass auch die entsprechenden Risikofaktoren und -werte für das konventionelle Rad-Schiene-System von der Deutschen Bahn (bereits) als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angesehen würden und ihr an einer vergleichenden Betrachtung der Risikofaktoren und -werte für das konventionelle System einerseits und den Transrapid andererseits nicht gelegen sei.

Als gesetzlich geschützte Betriebs- bzw. Geschäftsgeheimnisse wären diese Risikofaktoren und ihre zahlenmäßige Konkretisierung aber nur dann anzusehen, wenn sie „konkurrenzrelevant“ wären.

Die Argumentation des EBA erscheint schon deshalb nicht tragfähig, weil es ein vergleichbares, umfassendes Sicherheitskonzept für konkurrierende Magnetbahnsysteme mangels Anbieterkonkurrenz nicht gibt und die Planungen für die Münchner Trasse im Übrigen ad acta gelegt worden sind.

Stichprobenartig betrachtet und mit dem EBA erörtert wurde u. a. auch der Ausschluss des Informationszuganges zum Risiko des Aufpralles von Tieren auf das Magnetschwebebahnfahrzeug. Nach Auffassung des EBA sind diese Betrachtungen im Sicherheitskonzept schutzwürdiges geistiges Eigentum i. S. d. § 6 Satz 1 IFG. Ob mit der „Verschriftlichung“ von Risikoszenarien, die sich auch dem Laien aufdrängen, schutzwürdiges geistiges Eigentum begründet werden kann, scheint mir dagegen äußerst fraglich. In diesem Zusammenhang fanden sich im Sicherheitskonzept u. a. Aussagen zur Häufigkeit und zum Schadensausmaß bei einer Kollision mit verschiedenen Tieren. Konstruktive Details des Magnetschwebebahn-Fahrzeuges (z. B. zu verwendeten, hochfesten und bruchsicheren Fenstergläsern) werden dagegen nicht offen gelegt. Insoweit würden mit dem Sicherheitskonzept deshalb auch keine sensiblen, gegen Konkurrenzausspähung schutzbedürftigen Konstruktions- und Betriebsgeheimnisse offenbart.

Zurückgehalten wurde u. a. die Feststellung, dass im Umfeld der Trasse keine landwirtschaftlichen Betriebe liegen, die eine bestimmte Nutztierrasse halten. Auch das Gewicht anderer, in Mitteleuropa häufig vorkommender und für den Transrapid eventuell „kollisionsrelevanter“ Nutztiere hielt das EBA offenbar für zu sensibel und schloss auch insoweit den Informationszugang aus.

Das (geschätzte oder statistisch ermittelte) durchschnittliche Gewicht bayrischer Nutztiere und das Fehlen bestimmter landwirtschaftlicher Betriebe im Umfeld der nicht realisierten Trasse des Transrapid konnten selbst meine geistig durchaus regen Mitarbeiter auch unter stärkerer Anspannung ihrer juristischen Phantasie nicht als „durchschlagendes“, schutzwürdiges Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder schutzwürdiges geistiges Eigentum der DB oder ihrer inzwischen liquidierten Firmentochter interpretieren.

Gleiches gilt für die ebenfalls im Sicherheitskonzept enthaltene Situationsbeschreibung der Trasse der Magnetschwebebahn im Bereich des Flughafens oder für Informationen aus dem „Produkt- und Angebotskonzept der Magnetschnellbahn“ wie z. B. die Preise, Fahrtzeiten und Verfügbarkeiten konkurrierender Verkehrsmittel wie Pkw, Taxi, Mietwagen, S-Bahn und Airportbus.

Bereits die hier nur kurz und auszugsweise skizzierten Ergebnisse der stichprobenartigen Kontrolle machen klar, dass trotz Klageerhebung und Anrufung des BfDI das Anliegen des IFG beim EBA immer noch nicht so richtig angekommen ist.

5.14 Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

5.14.1 Keine unterschiedslose Veröffentlichung der Empfänger von EU-Agrarsubventionen

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat die unterschiedslose Veröffentlichung der Empfänger von Agrarsubventionen für unzulässig erklärt. Die in dem Urteil formulierten Vorgaben stellen einen guten Ausgleich zwischen dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit an der Verwendung der Agrarbeihilfen und dem Schutz der Privatsphäre einzelner Beihilfeempfänger her.

In meinem 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit (Nr. 4.19.6) hatte ich davon berichtet, dass die EU-Mitgliedstaaten durch europäische Vorschriften (Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005, Verordnung (EG) Nr. 259/2008 der Kommission vom 18. März 2008) verpflichtet worden waren, die Empfänger von Agrar- und Fischereisubventionen der EU im Internet zu veröffentlichen. Dies war unter Transparenzgesichtspunkten eine sehr erfreuliche Entwicklung. In Deutschland wurden diese Vorschriften durch das Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz (AFIG) vom 26. November 2008 (BGBl. I 2330) und die dazu erlassene Verordnung (AFIVO) vom 10. Dezember 2008 (eBAnz. 2008 AT147 V1) umgesetzt. In die entsprechende Internetdatenbank, die in Deutschland von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung unter www.agrar-fischerei-zahlungen.de betrieben wird, waren ab dem EU-Haushaltsjahr 2007 zu sämtlichen Subventionsempfängern – den Vorgaben gemäß – Name und Wohnort bzw. Sitz sowie die Höhe der erhaltenen Zahlungen eingestellt worden.

Am 9. November 2010 hat allerdings der Europäische Gerichtshof (Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09) die o. g. europäischen Vorschriften aus Datenschutzgründen insoweit für nicht verhältnismäßig und daher ungültig erklärt, als sie bei natürlichen Personen, die Empfänger von entsprechenden EU-Mitteln sind, die Veröffentlichung personenbezogener Daten hinsichtlich aller Empfänger vorschreiben, ohne nach einschlägigen Kriterien wie den Zeiträumen, während deren sie solche Beihilfen erhalten haben, der Häufigkeit oder auch Art und Umfang dieser Beihilfen zu unterscheiden.

Ich begrüße diese Entscheidung des EuGH. Denn das Urteil schafft einen guten Ausgleich zwischen dem berechtigten Interesse der Öffentlichkeit an der Verwendung der Agrarbeihilfen und dem Schutz der Privatsphäre einzelner Beihilfeempfänger. Wegweisend verdeutlicht es, dass sich Transparenz und Informationsfreiheit einerseits und Datenschutz andererseits nicht per se ausschließen.

Die EU ist nunmehr gehalten, die einschlägigen Vorschriften an die gerichtlichen Vorgaben anzupassen. Als Übergangsregelung hat die Europäische Kommission die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 410/2011 vom 27. April 2011 erlassen, wonach auf die Veröffentlichung natürlicher Personen vorerst generell verzichtet wird, bis eine allen Erwägungen des EuGH-Urteils Rechnung tragende neue Regelung beschlossen ist.

5.15 Sonstiges

5.15.1 Wo lagern die Goldbestände der Bundesbank?

Die Deutsche Bundesbank verweigert den Informationszugang mit Hinweis auf die Sicherheit der Währungsreserven.

Ein Petent hatte die Deutsche Bundesbank um Informationen zur Verwaltung der Währungsreserven gebeten. Diesem Wunsch kam die Bundesbank unter Hinweis auf ihre Sicherheitsinteressen nur teilweise nach. So könne man über die genauen Lagerorte und den jeweiligen Umfang der Goldreserven keine detaillierten Auskünfte geben.

Gemäß § 3 Nummer 2 IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist im Sinne des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts zu verstehen, Schutzgüter sind also die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der grundlegenden Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates sowie insbesondere der Gesundheit, Ehre, Freiheit und des Eigentums der Bürger (vgl. Gesetzesbegründung zu § 3 IFG, Bundestagsdrucksache 15/4493, S. 10).

Der Ausschlusstatbestand des § 3 Nummer 2 IFG setzt damit voraus, dass das Bekanntwerden der begehrten Information eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. Es genügt nicht, dass die Information abstrakt geeignet ist, zu einem Rechtsbruch missbraucht zu werden. Letztlich wäre nämlich jede Information geeignet, rechtsmissbräuchlich verwendet zu werden.

Im konkreten Fall war fraglich, ob detaillierte Angaben über Art, Ort und Umfang der Währungsreserven der Bundesbank tatsächlich eine Gefahr für die Sicherheit der Währungsreserven selbst darstellen. Diese Gefährdung müsste konkret sein. Dies ist der Fall, wenn unter verständiger Würdigung der Sachlage in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für das Schutzgut einträte. Die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit sind umso geringer, je größer der Schaden bzw. die Bedeutung des Schutzgutes ist. Eine solche konkrete Gefährdung der Sicherheit der Währungsreserven vermochte ich nach damaligem Kenntnisstand nicht zu erkennen. Den mir vorliegenden Unterlagen ließ sich insbesondere nicht entnehmen, inwieweit mit einer konkreten Gefährdung zu rechnen gewesen wäre. Die Voraussetzungen des § 3 Nummer 2 IFG lagen insoweit m. E. nicht vor.

Gemäß § 3 Nummer 4 IFG besteht ein Anspruch auf Informationszugang nicht, wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt.

Mit der Regelung des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 1 IFG beabsichtigte der Gesetzgeber, die durch besondere Geheimhaltungspflichten geschützten (und weiterhin sensiblen und schutzbedürftigen) Informationen der Behörden und öffentlichen Stellen ausdrücklich vom Informationszugang auszunehmen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die allgemeine Pflicht zur Amtsverschwiegenheit gemäß § 67 Bundesbeamtengesetz für eine Informationsverweigerung nach dem IFG nicht länger ausreicht.

Kasten zu Nr. 5.15.1

§ 32 BBankG – Schweigepflicht

Sämtliche Personen im Dienste der Deutschen Bundesbank haben über die Angelegenheiten und Einrichtungen der Bank sowie über die von ihr geschlossenen Geschäfte Schweigen zu bewahren. Sie dürfen über die ihnen hierüber bei ihrer Tätigkeit bekanntgewordenen Tatsachen auch nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienste der Bank ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich aussagen oder Erklärungen abgegeben. Die Genehmigung wird, soweit es sich um das Interesse der Bank handelt, den Mitgliedern des Vorstands von diesem, anderen Bediensteten der Bank vom Präsidenten erteilt, der diese Befugnis auf ein Mitglied des Vorstands mit der Möglichkeit der Weiterübertragung übertragen kann; die Genehmigung darf für eine gerichtliche Vernehmung nur versagt werden, wenn es das Wohl des Bundes oder die Interessen der Allgemeinheit erfordern.

Bei § 32 Bundesbankgesetz (BBankG) könnte es sich um eine solche besondere Verschwiegenheitspflicht im Sinne des § 3 Nummer 4 Alt. 1 Var. 1 IFG handeln. Danach

haben sämtliche Personen im Dienste der Deutschen Bundesbank u. a. über die Angelegenheiten und Einrichtungen der Bank Verschwiegenheit zu bewahren. Informationen über die Lagerorte und über Art und Umfang eingelagerter Währungsreserven stellen Informationen über die Einrichtungen der Bundesbank im Sinne des § 32 BBankG dar. Die Angehörigen der Bundesbank sind insoweit zur Verschwiegenheit verpflichtet und dürfen keine Auskünfte erteilen.

Damit stand auch nach meiner Auffassung § 32 BBankG i. V. m. § 3 Nummer 4 Alt. 1 IFG einem Zugang zu den vom Petenten angefragten Informationen entgegen.

Die ablehnende Entscheidung der Deutschen Bundesbank war somit im Ergebnis nicht zu beanstanden.

5.15.2 Das IFG hat seine Grenzen – so auch bei der Stiftung Warentest

Die Stiftung Warentest ist nach dem IFG nicht auskunftsverpflichtet, weil es sich bei ihr nicht um eine Behörde handelt.

Mich erreichte eine Anfrage, ob die Stiftung Warentest nach dem IFG verpflichtet ist, technische Details zu einer abgeschlossenen Studie offenzulegen.

Ich musste die Frage mit Nein beantworten. Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes verpflichtet nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Behörden des Bundes zur Auskunft. Unter „Behörde" versteht das IFG jede Stelle des Bundes, die Aufgaben öffentlicher Verwaltung wahrnimmt. Hierzu gehören beispielsweise auch öffentlich-rechtliche Stiftungen des Bundes wie die „Stiftung Preußischer Kulturbesitz" oder die „Stiftung zur Aufarbeitung der SED-Diktatur".

Die Stiftung Warentest ist nach ihrer Satzung dagegen eine Stiftung des Bürgerlichen Rechts, die die Aufgabe hat, Verbraucherinteressen zu fördern.

Privatrechtssubjekte sind nach dem IFG grundsätzlich nicht auskunftsverpflichtet. Sie unterliegen nur dann dem IFG, wenn sich eine Behörde des Bundes ihrer zur Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben bedient (§ 1 Absatz 1 Satz 3 IFG). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Ich musste daher dem Petenten mitteilen, dass ein Anspruch auf Zugang zu technischen Daten aus einer Studie der Stiftung Warentest keine gesetzliche Grundlage im Informationsfreiheitsgesetz des Bundes hat.

6 Aus meiner Dienststelle

6.1 Stellenausstattung und Organisation

Endlich ein „festes Team" für die Informationsfreiheit beim BfDI!

Im fünften Jahr nach Inkrafttreten des IFG hat sich die bisherige Projektgruppe „Informationsfreiheit" zu einer dauerhaften Arbeitseinheit meiner Dienststelle entwickelt. Seit dem 12. April 2010 ist das neue Referat IX als jüngste Organisationseinheit meines Hauses mit einer Referatsleiterstelle, zwei Referenten- und zwei Sachbearbeiterstellen eingerichtet. Im Oktober 2010 konnte erstmals die neue Referatsleiterstelle besetzt werden. Bis dahin musste die Begleitung des IFG und die Betreuung rat- und hilfesuchender Bürgerinnen und Bürger durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderer Referate mit wahrgenommen werden.

6.2 Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Informationsfreiheit

6.2.1 Zusammenarbeit der Informationsfreiheitsbeauftragten von Bund und Ländern

Die Zusammenarbeit mit den Kolleginnen und Kollegen aus den Bundesländern war wie in den Jahren zuvor erfolgreich und produktiv.

Im Berichtszeitraum hat die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland (IFK) viermal unter wechselndem Vorsitz getagt. Der von der IFK eingesetzte Arbeitskreis Informationsfreiheit (AKIF) bereitete die jeweiligen Sitzungen vor. Im Sinne der Transparenz sind die Protokolle der IFK und des AKIF grundsätzlich öffentlich zugänglich (http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Entschliessungssammlung/Entschliessungen_node.html).

Wie im vorhergehenden Berichtszeitraum hat die IFK in den Jahren 2010 und 2011 eine Reihe von Entschließungen verabschiedet (vgl. Anlagen 2 bis 7). Diese Initiativen sollen die Öffentlichkeit sensibilisieren und die Bereitschaft der Parlamente und Regierungen in Bund und Ländern stärken, das Niveau der Informationsfreiheit in Deutschland zu verbessern.

Über die nächsten Schritte zur Weiterentwicklung der Informationsfreiheit herrschte unter den Beauftragten große Einigkeit:

– Die Informationsfreiheit sollte im Grundgesetz verankert werden.
– Informationsfreiheit sollte nicht nur auf Antrag gewährt, sondern „proaktiv" erfolgen (Open Data).
– Die bestehenden gesetzlichen Regelungen in Bund und Ländern sollten mit dem Ziel einer verbesserten Transparenz reformiert werden.
– Gesetze zur Informationsfreiheit sollten endlich auch in den Ländern Bayern, Hessen, Sachsen, Niedersachsen und Baden-Württemberg verabschiedet werden, die bislang noch über keine entsprechenden Regelungen verfügen.

Auf der Sitzung der 20. IFK am 24. Juni 2010 in Berlin wurde eine Entschließung zur Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten verabschiedet, die klarstellt, dass das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten gilt (vgl. Anlage 2).

Ein Schwerpunkt der Arbeit und zugleich der Kritik der IFK im Berichtszeitraum war die äußerst zögerliche „proaktive" Informationsarbeit von Bundes-, Landes- und

Kommunalbehörden, vor allem im Kontext der Privatisierung von Verwaltungsaufgaben und bei der Einschaltung Privater bei der Daseinsvorsorge. Durch „Outsourcing“ dürfen keine Transparenzlücken entstehen. Eine auf der 21. Konferenz am 13. Dezember 2010 in Kleinmachnow verabschiedete Entschließung verlangt deshalb die Offenlegung von Verträgen öffentlicher Stellen mit privaten Unternehmen (vgl. Anlage 3). Der Zugang zu diesen Dokumenten darf nicht länger mit dem Hinweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse (vgl. Nr. 3.3.1) oder Vertraulichkeitsabreden (vgl. 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.1.7) verweigert werden. Eine gesetzliche Klarstellung im IFG des Bundes und den entsprechenden Gesetzen der Länder nach dem Vorbild der Regelung im Berliner Informationsfreiheitsgesetz (GVBL. Berlin 2010, Seite 358) ist geboten.

Ein weiteres Schwerpunktthema der IFK war die zerklüftete Gesetzgebung zum Informationszugang in Bund und Ländern. Für die Bürgerinnen und Bürger ist es unzumutbar, mit insgesamt 29 Gesetzen konfrontiert zu sein, die den Zugang zu Informationen regeln und deren Anwendungsbereiche auch für den Fachmann nicht immer leicht zu unterscheiden sind (vgl. 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.3.3). Hinzu kommt eine Vielzahl wenig stringent und teils redundant formulierter Ausnahmetatbestände, die die Rechtsanwendung weiter erschweren und von der Inanspruchnahme des gesetzlichen Informationszugangsrechtes abschrecken. Insbesondere das Nebeneinander der allgemeinen Informationsfreiheitsgesetze und der Umweltinformationsgesetze hat sich nicht bewährt. Diese Gesetze sollten deshalb zusammengefasst werden (vgl. Nr. 2.7 sowie schon 2. TB zur Informationsfreiheit Nr. 2.3.3). Die IFK hat mit ihrer Entschließung „Informationsfreiheit – Lücken schließen!“ vom 23. Mai 2011 (vgl. Anlage 6) auf diesen dringenden Handlungsbedarf hingewiesen. Die Resolution begrüßt die Absicht Baden-Württembergs, ein neues Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen und erwartet von dem neuen Gesetz auch, dass dem Datenschutzbeauftragten des Landes die Aufgabe des Beauftragten für die Informationsfreiheit übertragen wird. Die Konferenz macht darauf aufmerksam, dass Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen immer noch kein Informationsfreiheitsgesetz haben und auch nicht beabsichtigen, entsprechende Regelungen zu schaffen.

Zur 23. IFK am 28. November 2011 in Berlin konnte ich als Gastgeber auch meinen Kollegen aus Rheinland-Pfalz begrüßen. Das Bundesland hat dem Datenschutzbeauftragten mit Wirkung zum 31. Dezember 2011 auch die Aufgaben eines Beauftragten für die Informationsfreiheit übertragen.

Die Konferenz hat sich am 28. November 2011 dafür ausgesprochen, die Informationsfreiheit in das Grundgesetz und in die Verfassungen der Bundesländer aufzunehmen, wie dies bereits in der Landesverfassung von Brandenburg geschehen ist (vgl. Anlage 7). Die Verfassung von Sachsen-Anhalt enthält einen auf den Bereich Umwelt beschränkten, als Grundrecht ausgestalteten Anspruch.

Großen Raum in der Berliner Konferenz nahm der Themenkomplex „Open-Government“ ein (vgl. Nr. 2.4). Ein Schwerpunkt der Diskussion war die Frage der Notwendigkeit und der „Verortung“ der gesetzlichen Regelungen im IFG und/oder im E-Government-Gesetz.

Die IFK hatte bereits am 23. Mai 2011 auf meinen Vorschlag eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich mit der Open-Government-Strategie der Bundesregierung befasst. Auf der Sitzung der IFK in Berlin am 28. November 2011 wurde das Eckpunktepapier „Open Government“ des Bundesministeriums des Innern einhellig begrüßt, die Konferenz drängt aber auf Verbesserungen und Klarstellungen.

Für den weiteren Gang des Konsultationsprozesses zwischen Bund und Ländern muss der Leitgedanke, das überkommene Amtsgeheimnis zu überwinden, noch deutlicher herausgearbeitet werden. Mehr verbindliche Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger ist nur erreichbar, wenn alle öffentlichen Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen verpflichtet werden, von sich aus Informationen aus ihrem Bereich zu veröffentlichen. Ich habe mich klar dafür ausgesprochen, dass die gesetzlichen Neuregelungen in jedem Fall in den Informationsfreiheitsgesetzen erfolgen und nicht im Verwaltungsverfahrensrecht.

Ein weiterer Schwerpunkt der Open-Government-Strategie sollte der Ausbau aktiver Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an den verschiedenen öffentlichen Entscheidungsprozessen auf allen staatlichen Ebenen sein. Bund und Länder sind gut beraten, Diskussionsplattformen für wichtige Gesetzentwürfe einzurichten. Auch Kabinettsvorlagen und Referentenentwürfe sollten frühzeitig ins Netz gestellt werden.

Die IFK tritt dafür ein, öffentliche Daten grundsätzlich kostenfrei zur Verfügung zu stellen. Dabei darf es keine Rolle spielen, wofür die Daten verwendet werden sollen.

Bund und Länder sollten die Pläne der zuständigen EU-Kommissarin für die Novellierung der EU-Richtlinie 2003/98/EG über die Weiterverwendung von Informationen des öffentlichen Sektors nachhaltig unterstützen (vgl. Nr. 2.5). Es wäre ein bedeutender Fortschritt, wenn die neue EU-Richtlinie festlegen würde, dass künftig Informationen, die von öffentlichen Stellen zugänglich gemacht werden, zu beliebigen Zwecken weiterverwendet werden dürfen. Eine Ausnahme kann nur dann in Betracht kommen, wenn geistiges Eigentum oder Urheberrechte Dritter zu schützen sind.

6.2.2 Mehr Transparenz ist eine internationale Aufgabe: Die Siebte Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Ottawa

Die Internationale Konferenz hat sich intensiv mit dieser Thematik beschäftigt und eine gemeinsam vom Berliner Landesbeauftragten, meiner slowenischen Kollegin und mir vorbereitete Entschließung zur Stärkung der Informationsfreiheit auch in internationalen Organisationen angenommen.

Die Entschließung unterstreicht die Bedeutung der Transparenz staatlichen Handelns für die Demokratie und für aktive, informierte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger. Sie will die Informationsfreiheit auch in internationalen Organisationen stärken.

Kasten zu Nr. 6.2.2

Mehr Transparenz ist eine internationale Aufgabe

Transparenz ist eine essenzielle, unverzichtbare Voraussetzung für eine gelebte Demokratie. Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offengelegt werden. Echte Partizipation ist nur dort möglich, wo keine Informationsungleichgewichte bestehen und kein staatliches „Wissensmonopol“ herrscht.

In vielen Staaten und internationalen Einrichtungen werden bereits heute viele Informationen für jedermann zugänglich gemacht. Das betrifft Informationen aus der Umwelt, die Tätigkeit von Parlamenten und Gerichten sowie aus vielen anderen Bereichen.

Transparenz stärkt das Vertrauen der Bürger in die Arbeit nationaler und internationaler Einrichtungen. Transparentes Handeln im Sinne eines Open Government ermöglicht es, politische Entscheidungsprozesse zu verstehen und an ihnen teilzuhaben. Transparenz leistet einen wichtigen Beitrag gegen Korruption.

Die Internationale Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten spricht sich dafür aus, das Recht auf Information in den nationalen Gesetzen zu verankern und bereits bestehende Informationszugangsrechte weiter auszubauen. Alle Staaten sollten vor allem starke Informationsfreiheitsgesetze haben, die es den Bürgern wirklich und wahrhaftig erlauben, ihr Recht auf Wissen auszuüben. Ein wirksames Beschwerdeverfahren und seine Durchsetzung sind von erheblicher Bedeutung. Die Staaten und die internationalen Organisationen sollten mehr als bisher über ihr Tun informieren. Die technischen Möglichkeiten hierfür sind vorhanden!

Die Konferenz ermutigt die Staaten und internationalen Stellen, das Internet hierfür verstärkt zu nutzen und Informationen proaktiv, strukturiert und nutzerfreundlich bereit zu stellen (Open Data). Die Konferenz unterstützt die im September 2011 in New York veröffentlichte Open Government Declaration http://www.opengovpartnership.org/open-government-declaration.

6.3 Veranstaltungen

Fünf Jahre Informationsfreiheitsgesetz – für mich war dieses „runde“ Jubiläum sowohl Anlass für einen Empfang mit vielen prominenten Gästen als auch für ein – erstes – wissenschaftliches Symposium, auf dem der Stand und die Perspektiven der Informationsfreiheit diskutiert wurden. Im Berichtszeitraum habe ich daneben an verschiedenen Podien und Veranstaltungen zur Informationsfreiheit teilgenommen, etwa auf dem viel beachteten Kongress re:publica, 2011, der vor allem von Bloggern und sonstigen Internet-Interessierten besucht wird.

6.3.1 Empfang zum fünften Jahrestag des IFG

Fünf Jahre IFG waren Anlass zum Feiern, aber auch zu kritischer Bilanz.

Um den fünften Jahrestag des IFG gebührend zu begehen, habe ich am 19. Januar 2011 in Berlin zu einem Empfang ins Foyer meines Verbindungsbüros geladen. Hieran nahmen zahlreiche Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Medien und Zivilgesellschaft, Justiz und Nichtregierungsorganisationen teil.

Die Festrede hielt die Vorsitzende von Transparency International Deutschland, Frau Prof. Dr. Edda Müller. Sie machte deutlich, welche Bedeutung Transparenzregelungen auch für die wirksame Bekämpfung von Korruption haben und warb eindringlich dafür, stärker als bisher vom Informationszugangsrecht Gebrauch zu machen.

In meiner Ansprache habe ich davor gewarnt, angesichts des „jugendlichen Alters“ des deutschen IFG dem Gesetz die notwendige Beachtung zu versagen. Die Zielvorgabe des Gesetzes besteht darin, durch Informationszugang und Transparenz behördlicher Entscheidungen die effektive Wahrnehmung von Bürgerrechten und damit lebendige Demokratie zu ermöglichen. Hier gibt es noch viel zu tun.

6.3.2 Symposium „Perspektiven der Informationsfreiheit“

Die Veranstaltung führte am 8. und 9. Juni 2011 ca. 70 Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik, Justiz, Verwaltungen und Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) zusammen.

Das von mir veranstaltete Symposium sollte eine erste wissenschaftlich fundierte Zwischenbilanz nach fünf Jahren IFG ziehen. Zugleich sollte die Veranstaltung dem Gespräch zwischen NGOs, Verwaltungen des Bundes, Justiz und Wissenschaft dringend nötige Impulse geben.

Nach den positiven Rückmeldungen zahlreicher Beteiligter soll im September 2012 ein weiteres IFG-Symposium stattfinden.

Zu Beginn der Tagung am 8. Juni 2011 stellte Prof. Dr. Michael Kloepfer von der Humboldt-Universität zu Berlin sein Gutachten zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vor (vgl. auch Nr. 3.3.1). Im Mittelpunkt des Gutachtens steht die Frage, inwieweit der absolute Schutz dieser Geheimnisse angemessen und alternativlos ist.

Den Hauptvortrag hielt Dr. Manfred Redelfs (Greenpeace/Netzwerk Recherche). Der Einsatz dieser und anderer NGOs hat wesentlich dazu beigetragen, dem IFG im Jahr 2005 seinen Weg über die Hürden von Bundestag und Bundesrat zu bahnen. Der aktuelle Entwurf eines Bürgerinformationsgesetzes einer Reihe von NGOs fasst das Verbraucherinformationsgesetz, das Umweltinforma-

tionsgesetz und das Informationsfreiheitsgesetz in einem einzigen Bundesgesetz zusammen.

Den weitesten Weg nach Berlin hatte Urban Brulc, Referent der Informationsfreiheitsbeauftragten aus Slowenien, der die dortigen Erfahrungen mit dem Informationsfreiheitsrecht schilderte. Anders als in Deutschland ist der Zugang zu bei öffentlichen Stellen vorhandenen Informationen in Slowenien durch die Verfassung garantiert (vgl. Nr. 2.1).

Frau Dr. Elisabeth Musch vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer erläuterte das vom Deutschen Bundestag 2010 in Auftrag gegebene Evaluierungsprojekt des IFG. Das Vorhaben soll bereits im Frühjahr 2012 abgeschlossen werden (vgl. dazu Nr. 2.3).

Einen ausführlichen Überblick über die Entwicklung des Informationsfreiheitsgesetzes in der Rechtsprechung gab der Vorsitzende Richter am Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, Dr. Berthold Huber, dessen Kammer grundlegende Urteile zur Transparenzpflicht der Bundesanstalt der Finanzdienstleistungsaufsicht gefällt hat (vgl. Nr. 5.6.3).

Die Erfahrungen aus zwei großen Bundesministerien erläuterten Ministerialdirigent Dr. Martin Ney für das Auswärtige Amt und Ministerialdirektor Paul Fietz für das Bundesministerium des Innern, der insbesondere den hohen Arbeitsaufwand bei der Bearbeitung einzelner besonders komplexer Anträge beklagte. Die Beiträge lösten eine intensive Diskussion aus.

Eine andere Sicht vermittelte Rechtsanwalt Dr. Wilhelm Mecklenburg. Er war federführend an der Erarbeitung des Gesetzentwurfs unter Federführung von Greenpeace für ein einheitliches Informationsfreiheitsgesetz beteiligt. Sein Beitrag machte eindrucksvoll deutlich, wie problematisch das Nebeneinander von insgesamt 29 verschiedenen Informationszugangsgesetzen des Bundes und der Länder aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger ist.

Transparenz staatlicher Stellen darf sich nicht darauf beschränken, Anfragen zu beantworten. Informationen gehören ins Netz. Diesem Gedanken folgt das zentrale Bremer Informationsregister, dass die Landesbeauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit Dr. Imke Sommer vorstellte. Das Projekt in Bremen ist die bundesweit am weitesten entwickelte öffentliche Informationsplattform (vgl. Nr. 2.4). Die Veranstaltung endete mit dem Vortrag von Daniel Dietrich von der Open Knowledge Foundation, der für das Projekt www.fragdenstaat.de warb.

6.3.3 Podiumsdiskussion re:publica und Symposium „www.wissen-und-macht.com“

Zu meinen Aufgaben gehört es auch, für die Inanspruchnahme der Rechte auf Informationszugang zu werben und fachliche Fragen zum Umgang mit dem Gesetz zu vertiefen.

Insoweit möchte ich die Darstellung hier im Wesentlichen auf zwei exemplarische Veranstaltungen beschränken:

Im April 2011 war ich zur Podiumsdiskussion „Fünf Jahre Informationsfreiheit – der Verweigerte Zugang zu Behördendaten“ von „re:publica“ eingeladen. Diese Konferenz rund um das Web 2.0 wird seit 2007 jedes Jahr in Berlin von zwei bekannten Internetplattformen veranstaltet und von mehreren tausend Teilnehmern besucht.

Ein zentraler Punkt meiner Kritik war, dass viele Behörden noch weit von einer proaktiven Transparenz ihrer Arbeit entfernt sind. Im Rahmen der Veranstaltung habe ich mich nachdrücklich für eine Änderung des IFG und für eine großzügigere Handhabung bestehender Regelungen durch die Behörden des Bundes eingesetzt. Die Podiumsdiskussion ist im Internet dokumentiert unter http://republica.de/11/blog/panel/fProzentC3ProzentBCnf-jahre-informationsfreiheit/.

Beim Symposium www.wissen-und-macht.com der Reihe „Forum Technoversum“ im Deutschen Technikmuseum in Berlin am 10. November 2011 war meine Dienststelle durch den Leiter des neuen IFG-Referates vertreten, der in seinem Statement zur Informationsfreiheit die Entwicklung der Wissensbestände und der Informationstechnik nachzeichnete und der Frage nachging, wie Staat, Gesellschaft und Individuum auf die Chancen und Gefahren neuer Informationstechnologien, rasant wachsender staatlicher und privater Informationsbestände und drohender Informationsungleichgewichte reagieren können.

6.4 Öffentlichkeitsarbeit

Pressearbeit, Internetauftritt und Informationsmaterialien sind weitere wichtige Mittel, um die Informationsfreiheit bekannter zu machen und für mehr Transparenz zu werben.

Gerade in einem Themenbereich, der bei vielen Bürgerinnen und Bürgern noch nicht hinreichend bekannt ist, kommt der Pressearbeit eine große Bedeutung zu. Wie bei meinen Tätigkeitsberichten zum Datenschutz inzwischen Tradition, habe ich auch meinen 2. Tätigkeitsbericht zur Informationsfreiheit im Rahmen der Bundespressekonferenz vorgestellt. Dies hat ein erfreuliches Medienecho gefunden. Zu aktuellen Ereignissen mit Bezug zur Informationsfreiheit gebe ich bei Bedarf Pressemitteilungen heraus, damit diese Themen und meine Bewertungen hierzu über die Medien in die breite Öffentlichkeit getragen werden können. Meine Pressemitteilungen sind auch auf meiner Internetseite www.informationsfreiheit.bund.de veröffentlicht.

Auf meiner Internetseite finden sich zudem grundlegende Informationen zur Informationsfreiheit sowie Beiträge zu aktuellen Entwicklungen. Auch mein Datenschutzforum (www.datenschutzforum.bund.de) enthält eine Kategorie „Informationsfreiheit“, in der sich die Nutzerinnen und Nutzer über entsprechende Themen austauschen können. Ebenso habe ich mich in meinem Blog, der Bestandteil des Datenschutzforums ist, nicht nur mit Datenschutzthemen, sondern auch mit Fragen der Informationsfreiheit auseinandergesetzt. So habe ich im Berichtszeitraum u. a. folgende Blog-Beiträge verfasst: „Wiki-Leaks: Die Datenkraken fressen sich selbst“, „Happy Birthday, IFG!“, „Schutz vor Bewegungsprofilen: Nicht nur für die Bun-

deskanzlerin“ (zum Urteil des VG Berlin vom 7. April 2011, vgl. Nr. 5.2.1), „Mehr Licht!“ und „Keine Starterlaubnis für Ufos im Bundestag?“ (zum Urteil des VG Berlin vom 1. Dezember 2011, vgl. Nr. 5.1.1).

Außerdem habe ich eine überarbeitete Auflage meiner Info 2 „Informationsfreiheitsgesetz des Bundes – Text und Erläuterung“ herausgegeben. In dieser Broschüre werden die Informationsfreiheitsgesetze des Bundes und der Länder, aber auch die Vorschriften der Europäischen Union sowie weitere Informationszugangsregelungen (wie das Umweltinformationsgesetz und das Verbraucherinformationsgesetz) zusammengestellt und um einführende Erläuterungen und detaillierte Anwendungshinweise ergänzt. Zusätzlich habe ich das Faltblatt „Informationsfreiheit ist …“ veröffentlicht, das die Bürgerinnen und Bürger über die Grundzüge des IFG informiert und ihnen Hinweise zu ihren Rechten gibt. Beide Publikationen sind sowohl im Internet als auch in Papierform kostenlos verfügbar.

7 Anlagen

Anlage 1

Übersicht über die Beanstandungen nach § 25 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG

Bundesministerium des Innern:

– Verstoß des Bundesministeriums des Innern gegen § 24 Absatz 4 Satz 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG wegen Verweigerung des Informationszugangs (siehe Nr. 5.4.2).

Kassenärztliche Bundesvereinigung:

– Verstoß der Kassenärztlichen Bundesvereinigung gegen § 24 Absatz 4 Satz 1 BDSG i. V. m. § 12 Absatz 3 IFG wegen rechtswidriger Heranziehung von Ablehnungsgründen (siehe Nr. 5.10.1).

Anlage 2

Entschließung der 20. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 24. Juni 2010

„Informationsfreiheit bei öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten“

Die Informationsfreiheit erfasst grundsätzlich alle Formen und Bereiche öffentlich-rechtlichen Handelns. Ihr Ziel ist es, Verwaltungsvorgänge transparenter zu gestalten und den Menschen die politische Mitgestaltung zu erleichtern. Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland weist deshalb darauf hin, dass das Recht auf Informationszugang auch gegenüber den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten als Trägern mittelbarer Staatsverwaltung gilt, sofern nicht deren grundrechtlich geschützte journalistisch-redaktionelle Tätigkeit berührt ist.

Die Rundfunkfreiheit garantiert den Schutz vor staatlicher Kontrolle und Beeinflussung. Eine Öffnung aller Sendeanstalten außerhalb dieses geschützten Kernbereichs für die Informationsbelange der Bürgerinnen und Bürger gefährdet diese Freiheit nicht. Offenheit und Transparenz sind keine Bedrohungen, sondern schaffen Vertrauen in der Bevölkerung. Die Geltung der Informationsfreiheitsgesetze wird die Rundfunkanstalten daher in ihrem demokratischen Auftrag und Selbstverständnis nachhaltig stärken.

Die derzeitige Rechtslage ist aufgrund unterschiedlicher Landesgesetze uneinheitlich. Während in einigen Bundesländern die Anwendbarkeit des Informationsfreiheitsgesetzes ausdrücklich festgeschrieben oder ausgeschlossen ist, ergibt sie sich in anderen Bundesländern nur aus allgemeinen Regeln. Einige Sendeanstalten der ARD sind zudem in Ländern ansässig, in denen noch immer kein Informationsfreiheitsgesetz gilt.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordert deshalb die Schaffung ausdrücklicher Rechtsvorschriften, sofern nicht schon vorhanden, nach denen die jeweiligen Informationsfreiheitsgesetze auch auf die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten außerhalb der grundrechtlich garantierten Rundfunkfreiheit anzuwenden sind.

Anlage 3

Entschließung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Dezember 2010

„Verträge zwischen Staat und Unternehmen offen legen!“

Öffentliche Stellen des Bundes, der Länder und der Kommunen bedienen sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben vielfach privater Unternehmen: von großen Firmen, die öffentliche Infrastrukturprojekte verwirklichen, bis hin zu kleinen Betrieben, die für eine Gemeinde das Dorffest arrangieren. Dabei nimmt der Umfang des Outsourcing ständig zu und umfasst auch zentrale Felder der staatlichen Daseinsvorsorge. Die wesentlichen Inhalte und Konditionen werden dabei vertraglich fixiert.

Das Interesse der Öffentlichkeit an den Inhalten solcher Verträge ist groß, die Bereitschaft der Vertragspartner, sie offen zu legen, meist gering. Bisweilen wird privaten Geschäftspartnern sogar die Vertraulichkeit der Vertragsbestimmungen ausdrücklich zugesichert, um deren Offenbarung zu vermeiden.

Von besonderem öffentlichem Interesse sind aussagekräftige Informationen über öffentliche Gelder, die für bestimmte Leistungen bezahlt wurden, ob die Leistungen mit den zuvor ausgeschriebenen Anforderungen übereinstimmen und in welcher Höhe Steuermittel dafür aufgewendet werden. Diese Angaben dienen der Haushaltstransparenz und der Verhinderung von Korruption. Transparenz bei derartigen Verträgen ist auch deshalb besonders wichtig, weil hier nicht selten langfristige Weichenstellungen getroffen werden, die auch Parlamente späterer Legislaturperioden nicht mehr ändern können. Angaben hierüber dürfen der politischen Diskussion nicht vorenthalten werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten fordern deshalb, die Verträge zwischen Staat und Unternehmen grundsätzlich offen zu legen. Die pauschale Zurückweisung von auf solche Verträge gerichteten Auskunftsbegehren unter Hinweis auf Vertraulichkeitsabreden und Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist nicht länger hinnehmbar. Die Konferenz hält es deshalb für zwingend geboten, den Zugang zu entsprechenden Verträgen in den Informationsfreiheitsgesetzen sicherzustellen, wie dies jüngst im Berliner Informationsfreiheitsgesetz (GVBl. Berlin 2010, Seite 358) geschehen ist.

Anlage 4

Entschließung der 21. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 13. Dezember 2010

„Open Data: Mehr statt weniger Transparenz!“

Die WikiLeaks-Debatte zeigt beispielhaft sowohl ein wachsendes Bedürfnis der internationalen Öffentlichkeit nach verbesserter Information und mehr Transparenz staatlichen Handelns als auch nach einem wirksamen rechtsstaatlichen Rahmen für den Zugang zu öffentlichen Informationen. Auch in Deutschland muss die Transparenz des politischen Handelns einen deutlich höheren Stellenwert bekommen, indem die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten zum Zugang zu staatlichen Informationen verbessert werden.

Die Informationsfreiheitsbeauftragten haben bereits vor vier Jahren die Verwaltungen aufgefordert, Informationen nicht erst auf Anfrage zu gewähren, sondern auch aus eigener Initiative im Internet zu veröffentlichen. Den Bürgerinnen und Bürgern soll damit der Zugang erleichtert und gleichzeitig der Aufwand für die öffentlichen Stellen mit der Bearbeitung von individuellen Anträgen auf Informationszugang reduziert werden.

Inzwischen ist einiges geschehen: Immer mehr Informationen, zum Beispiel über die Umwelt, Gerichtsentscheidungen, Parlamentsdokumente, amtliche Statistiken oder Vorlagen kommunaler Vertretungen, sind im Internet frei zugänglich. Aber immer noch fehlt ein Wegweiser durch die meist dezentral veröffentlichten Informationen ebenso wie ein einheitlicher technischer Standard, der die Weiterverwendung der Informationen erleichtern würde.

Beispiele aus dem In- und Ausland zeigen bereits heute, dass es möglich ist, eine Vielzahl von Informationen übersichtlich und über eine einheitliche Plattform zur Verfügung zu stellen. So kann Transparenz gleichermaßen einen Beitrag zur Stärkung der Demokratie und auch zur effizienten Aufgabenwahrnehmung der Verwaltung leisten.

Anlage 5

Entschließung der 22. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 23. Mai 2011

„Geplantes europäisches Nanoproduktregister – Transparenz für Bürgerinnen und Bürger!“

Neue Technologien rufen bei Bürgerinnen und Bürgern nicht nur positive Reaktionen hervor, sondern stoßen häufig auf Skepsis oder lösen Ängste aus. Grund hierfür ist nicht selten eine unzureichende Informationslage bis hin zur Zurückhaltung von Informationen für Verbraucherinnen und Verbraucher. Wer das Potential neuer Technologien ausschöpfen möchte, muss mit offenen Karten spielen. Das bedeutet, dass nicht nur Vorteile, sondern auch Risiken offengelegt werden müssen, um einen demokratischen Diskurs und jedem Menschen eine informierte Willensbildung zu ermöglichen.

Ein aktuelles Beispiel ist der Einsatz von Nanotechnologie: Dabei geht es um künstlich hergestellte winzige Partikel (Nanomaterial), die heute schon in Baustoffen, Textilien sowie Kosmetika und zukünftig immer mehr in verbrauchernahen Produkten wie etwa Lebensmitteln eingesetzt werden. Nanotechnologie soll Produkte zum Beispiel robuster machen. In einem Bericht aus dem Jahre 2009 (nano.DE-Report 2009) geht das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung davon aus, dass nanotechnologisches Know-how in den Bereichen Gesundheit, Informations- und Kommunikations- sowie Energie- und Umwelttechnik immensen Einfluss auf die Wertschöpfung nehmen wird. Ein Weltmarktvolumen von 15 Prozent der globalen Güterproduktion wird prophezeit.

Wenigen ist dies bekannt, denn es besteht derzeit keine Pflicht, Produkte, die Nanomaterial enthalten, zu kennzeichnen. Erst 2013 wird eine solche Pflicht für Kosmetika bestehen. Für Lebensmittel wird die Kennzeichnungspflicht noch diskutiert. Zugleich – stellt die Nano-Kommission der Bundesregierung in ihrem Aktionsplan Nanotechnologie 2015 fest – fehlen vielfach grundlegende Kenntnisse über die Risiken bei der Exposition mit Nanomaterialien. Die Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland fordern die Bundesregierung auf, sich bei den Diskussionen und Verhandlungen auf europäischer Ebene dafür einzusetzen, dass Bürgerinnen und Bürgern ein direkter Zugang zu Informationen über Nanotechnologie in Produkten ermöglicht wird. Deshalb ist es notwendig, dass auch Bürgerinnen und Bürger Zugang insbesondere zu dem auf europäischer Ebene diskutierten Nanoproduktregister erhalten. Beim Einsatz neuer Technologien muss verstärkt auf Aufklärung, Transparenz und Einbindung der Menschen gesetzt werden.

Anlage 6

Entschließung der 22. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 23. Mai 2011

„Informationsfreiheit – Lücken schließen!“

Der Gedanke der Transparenz staatlichen Handelns ist beim Bund und den meisten Ländern seit einigen Jahren angekommen, wie die Informationsfreiheitsgesetze von Brandenburg (1998), der meisten anderen Länder und auch das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (2005) zeigen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten die Absicht der neuen Landesregierung von Baden-Württemberg, auch dort ein Informationsfreiheitsgesetz auf den Weg zu bringen. Dabei sollte allerdings, wie in Rheinland-Pfalz vorgesehen, dem Landesbeauftragten für den Datenschutz die Aufgabe der oder des Beauftragten für die Informationsfreiheit übertragen werden. Diese unabhängige Funktion eines oder einer Informationsfreiheitsbeauftragten fehlt gegenwärtig auch noch in Thüringen. Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen lehnen dagegen beharrlich jede gesetzliche Regelung für einen Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu behördlichen Informationen ab.

Dies führt zu absurden Ergebnissen: So haben die Bürgerinnen und Bürger gegenüber den Jobcentern mit gemeinsamer Trägerschaft durch Bundesagentur für Arbeit und Kommune auch in den vier Ländern ohne Informationsfreiheitsgesetze einen Anspruch auf der Grundlage des Bundesgesetzes. Dagegen besteht gegenüber den Jobcentern der Optionskommunen in ausschließlich kommunaler Trägerschaft in diesen Ländern kein Anspruch auf Informationszugang.

Unbefriedigend ist auch, dass die Bürgerinnen und Bürger bei Ersuchen auf Zugang zu Verbraucher- und Umweltinformationen nicht durchgängig die gesetzlich garantierte Möglichkeit haben, sich an die Informationsfreiheitsbeauftragten zu wenden. Eine Ombudsfunktion ist zwar in den meisten Informationsfreiheitsgesetzen vorgesehen, fehlt aber für Umwelt- und Verbraucherinformationen auf Bundesebene und in vielen Ländern.

Deshalb appelliert die Konferenz an die Gesetzgeber in Bund und Ländern, diese Regelungsdefizite zu beseitigen und „flächendeckend“ allgemeine Regelungen für den Informationszugang zu schaffen und die Ombudsfunktionen der Informationsfreiheitsbeauftragten für Verbraucher-, Umwelt- und sonstige Informationen in Bund und Ländern gesetzlich zu regeln.

Anlage 7

Entschließung der 23. Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland vom 28. November 2011

„Informationsfreiheit ins Grundgesetz und in die Landesverfassungen“

Demokratie und Rechtsstaat können sich nur dort wirklich entfalten, wo auch die Entscheidungsgrundlagen staatlichen Handelns offen gelegt werden. Bund und Länder müssen ihre Bemühungen weiter verstärken, für mehr Transparenz staatlichen Handelns zu sorgen. Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Informationsfreiheit ist geboten.

Die Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland tritt dafür ein, den Anspruch auf freien Zugang zu amtlichen Informationen in das Grundgesetz und die Landesverfassungen – soweit noch nicht geschehen – aufzunehmen. Staatliche Stellen müssen die ihnen vorliegenden Informationen grundsätzlich öffentlich zugänglich machen.

Anlage 8

Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes
(Informationsfreiheitsgesetz – IFG)
vom 5. September 2005
(BGBl. I S. 2722)

§ 1
Grundsatz

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes gegenüber den Behörden des Bundes einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Informationen. Für sonstige Bundesorgane und -einrichtungen gilt dieses Gesetz, soweit sie öffentlich-rechtliche Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Einer Behörde im Sinne dieser Vorschrift steht eine natürliche Person oder juristische Person des Privatrechts gleich, soweit eine Behörde sich dieser Person zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient.

(2) Die Behörde kann Auskunft erteilen, Akteneinsicht gewähren oder Informationen in sonstiger Weise zur Verfügung stellen. Begehrt der Antragsteller eine bestimmte Art des Informationszugangs, so darf dieser nur aus wichtigem Grund auf andere Art gewährt werden. Als wichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand.

(3) Regelungen in anderen Rechtsvorschriften über den Zugang zu amtlichen Informationen gehen mit Ausnahme des § 29 des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des § 25 des Zehnten Buches Sozialgesetzbuch vor.

§ 2
Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieses Gesetzes ist

1. amtliche Information: jede amtlichen Zwecken dienende Aufzeichnung, unabhängig von der Art ihrer Speicherung. Entwürfe und Notizen, die nicht Bestandteil eines Vorgangs werden sollen, gehören nicht dazu;
2. Dritter: jeder, über den personenbezogene Daten oder sonstige Informationen vorliegen.

§ 3
Schutz von besonderen öffentlichen Belangen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht,

1. wenn das Bekanntwerden der Information nachteilige Auswirkungen haben kann auf
   a) internationale Beziehungen,
   b) militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr,
   c) Belange der inneren oder äußeren Sicherheit,
   d) Kontroll- oder Aufsichtsaufgaben der Finanz-, Wettbewerbs- und Regulierungsbehörden,
   e) Angelegenheiten der externen Finanzkontrolle,
   f) Maßnahmen zum Schutz vor unerlaubtem Außenwirtschaftsverkehr,
   g) die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitsrechtlicher oder disziplinarischer Ermittlungen,
2. wenn das Bekanntwerden der Information die öffentliche Sicherheit gefährden kann,
3. wenn und solange
   a) die notwendige Vertraulichkeit internationaler Verhandlungen oder
   b) die Beratungen von Behörden beeinträchtigt werden,
4. wenn die Information einer durch Rechtsvorschrift oder durch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen geregelten Geheimhaltungs- oder Vertraulichkeitspflicht oder einem Berufs- oder besonderen Amtsgeheimnis unterliegt,
5. hinsichtlich vorübergehend beigezogener Information einer anderen öffentlichen Stelle, die nicht Bestandteil der eigenen Vorgänge werden soll,
6. wenn das Bekanntwerden der Information geeignet wäre, fiskalische Interessen des Bundes im Wirtschaftsverkehr oder wirtschaftliche Interessen der Sozialversicherungen zu beeinträchtigen,
7. bei vertraulich erhobener oder übermittelter Information, soweit das Interesse des Dritten an einer vertraulichen Behandlung im Zeitpunkt des Antrags auf Informationszugang noch fortbesteht,
8. gegenüber den Nachrichtendiensten sowie den Behörden und sonstigen öffentlichen Stellen des Bundes, soweit sie Aufgaben im Sinne des § 10 Nr. 3 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes wahrnehmen.

§ 4
Schutz des behördlichen Entscheidungsprozesses

(1) Der Antrag auf Informationszugang soll abgelehnt werden für Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung, soweit und solange durch die vorzeitige Bekanntgabe der Informationen der Erfolg der Entscheidung oder bevorstehender behördlicher Maßnahmen vereitelt würde. Nicht der unmittelbaren Entscheidungsvorbereitung nach

noch Anlage 8

Satz 1 dienen regelmäßig Ergebnisse der Beweiserhebung und Gutachten oder Stellungnahmen Dritter.

(2) Der Antragsteller soll über den Abschluss des jeweiligen Verfahrens informiert werden.

§ 5
Schutz personenbezogener Daten

(1) Zugang zu personenbezogenen Daten darf nur gewährt werden, soweit das Informationsinteresse des Antragstellers das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs überwiegt oder der Dritte eingewilligt hat. Besondere Arten personenbezogener Daten im Sinne des § 3 Abs. 9 des Bundesdatenschutzgesetzes dürfen nur übermittelt werden, wenn der Dritte ausdrücklich eingewilligt hat.

(2) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt nicht bei Informationen aus Unterlagen, soweit sie mit dem Dienst- oder Amtsverhältnis oder einem Mandat des Dritten in Zusammenhang stehen und bei Informationen, die einem Berufs- oder Amtsgeheimnis unterliegen.

(3) Das Informationsinteresse des Antragstellers überwiegt das schutzwürdige Interesse des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs in der Regel dann, wenn sich die Angabe auf Name, Titel, akademischen Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer beschränkt und der Dritte als Gutachter, Sachverständiger oder in vergleichbarer Weise eine Stellungnahme in einem Verfahren abgegeben hat.

(4) Name, Titel, akademischer Grad, Berufs- und Funktionsbezeichnung, Büroanschrift und -telekommunikationsnummer von Bearbeitern sind vom Informationszugang nicht ausgeschlossen, soweit sie Ausdruck und Folge der amtlichen Tätigkeit sind und kein Ausnahmetatbestand erfüllt ist.

§ 6
Schutz des geistigen Eigentums und von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen

Der Anspruch auf Informationszugang besteht nicht, soweit der Schutz geistigen Eigentums entgegensteht. Zugang zu Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen darf nur gewährt werden, soweit der Betroffene eingewilligt hat.

§ 7
Antrag und Verfahren

(1) Über den Antrag auf Informationszugang entscheidet die Behörde, die zur Verfügung über die begehrten Informationen berechtigt ist. Im Fall des § 1 Abs. 1 Satz 3 ist der Antrag an die Behörde zu richten, die sich der natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts zur Erfüllung ihrer öffentlich-rechtlichen Aufgaben bedient. Betrifft der Antrag Daten Dritter im Sinne von § 5 Abs. 1 und 2 oder § 6, muss er begründet werden. Bei gleichförmigen Anträgen von mehr als 50 Personen gelten die §§ 17 bis 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

(2) Besteht ein Anspruch auf Informationszugang zum Teil, ist dem Antrag in dem Umfang stattzugeben, in dem der Informationszugang ohne Preisgabe der geheimhaltungsbedürftigen Informationen oder ohne unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand möglich ist. Entsprechendes gilt, wenn sich der Antragsteller in den Fällen, in denen Belange Dritter berührt sind, mit einer Unkenntlichmachung der diesbezüglichen Informationen einverstanden erklärt.

(3) Auskünfte können mündlich, schriftlich oder elektronisch erteilt werden. Die Behörde ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Information zu prüfen.

(4) Im Fall der Einsichtnahme in amtliche Informationen kann sich der Antragsteller Notizen machen oder Ablichtungen und Ausdrucke fertigen lassen. § 6 Satz 1 bleibt unberührt.

(5) Die Information ist dem Antragsteller unter Berücksichtigung seiner Belange unverzüglich zugänglich zu machen. Der Informationszugang soll innerhalb eines Monats erfolgen. § 8 bleibt unberührt.

§ 8
Verfahren bei Beteiligung Dritter

(1) Die Behörde gibt einem Dritten, dessen Belange durch den Antrag auf Informationszugang berührt sind, schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats, sofern Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass er ein schutzwürdiges Interesse am Ausschluss des Informationszugangs haben kann.

(2) Die Entscheidung nach § 7 Abs. 1 Satz 1 ergeht schriftlich und ist auch dem Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung dem Dritten gegenüber bestandskräftig ist oder die sofortige Vollziehung angeordnet worden ist und seit der Bekanntgabe der Anordnung an den Dritten zwei Wochen verstrichen sind. § 9 Abs. 4 gilt entsprechend.

§ 9
Ablehnung des Antrags; Rechtsweg

(1) Die Bekanntgabe einer Entscheidung, mit der der Antrag ganz oder teilweise abgelehnt wird, hat innerhalb der Frist nach § 7 Abs. 5 Satz 2 zu erfolgen.

(2) Soweit die Behörde den Antrag ganz oder teilweise ablehnt, hat sie mitzuteilen, ob und wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich möglich ist.

(3) Der Antrag kann abgelehnt werden, wenn der Antragsteller bereits über die begehrten Informationen verfügt oder sich diese in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann.

noch Anlage 8

(4) Gegen die ablehnende Entscheidung sind Widerspruch und Verpflichtungsklage zulässig. Ein Widerspruchsverfahren nach den Vorschriften des 8. Abschnitts der Verwaltungsgerichtsordnung ist auch dann durchzuführen, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen wurde.

§ 10
Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz werden Gebühren und Auslagen erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung einfacher Auskünfte.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationszugang nach § 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) Das Bundesministerium des Innern wird ermächtigt, für Amtshandlungen nach diesem Gesetz die Gebührentatbestände und Gebührensätze durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates zu bestimmen. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

§ 11
Veröffentlichungspflichten

(1) Die Behörden sollen Verzeichnisse führen, aus denen sich die vorhandenen Informationssammlungen und -zwecke erkennen lassen.

(2) Organisations- und Aktenpläne ohne Angabe personenbezogener Daten sind nach Maßgabe dieses Gesetzes allgemein zugänglich zu machen.

(3) Die Behörden sollen die in den Absätzen 1 und 2 genannten Pläne und Verzeichnisse sowie weitere geeignete Informationen in elektronischer Form allgemein zugänglich machen.

§ 12
Bundesbeauftragter für die Informationsfreiheit

(1) Jeder kann den Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit anrufen, wenn er sein Recht auf Informationszugang nach diesem Gesetz als verletzt ansieht.

(2) Die Aufgabe des Bundesbeauftragten für die Informationsfreiheit wird von dem Bundesbeauftragten für den Datenschutz wahrgenommen.

(3) Die Bestimmungen des Bundesdatenschutzgesetzes über die Kontrollaufgaben des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (§ 24 Abs. 1 und 3 bis 5), über Beanstandungen (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, Satz 2 und Abs. 2 und 3) sowie über weitere Aufgaben gemäß § 26 Abs. 1 bis 3 gelten entsprechend.

§ 13
Änderung anderer Vorschriften

(1) Das Bundesdatenschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 2003 (BGBl. I S. 66) wird wie folgt geändert:
In den Angaben der Inhaltsübersicht zur Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt und zu den §§ 21 bis 26 sowie in § 4c Abs. 2 Satz 2, § 4d Abs. 1, 6 Satz 3, § 6 Abs. 2 Satz 4, § 10 Abs. 3 Satz 1, § 19 Abs. 5 Satz 2, Abs. 6 Satz 1, in der Überschrift des Dritten Unterabschnitts im Zweiten Abschnitt, in den §§ 21 bis 26, in § 42 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz, Abs. 4 Satz 3 sowie § 44 Abs. 2 Satz 2 werden jeweils die Wörter „für den Datenschutz“ durch die Wörter „für den Datenschutz und die Informationsfreiheit“ ersetzt.

(2) Dem § 5 Abs. 4 des Bundesarchivgesetzes vom 6. Januar 1988 (BGBl. I S. 62), das zuletzt durch das Gesetz vom 5. Juni 2002 (BGBl. I S. 1782) geändert worden ist, wird folgender Satz angefügt:
„Gleiches gilt für Archivgut, soweit es vor der Übergabe an das Bundesarchiv oder die Archive der gesetzgebenden Körperschaften bereits einem Informationszugang nach dem Informationsfreiheitsgesetz offen gestanden hat.“

§ 14
Bericht und Evaluierung

Die Bundesregierung unterrichtet den Deutschen Bundestag zwei Jahre vor Außerkrafttreten über die Anwendung dieses Gesetzes. Der Deutsche Bundestag wird das Gesetz ein Jahr vor Außerkrafttreten auf wissenschaftlicher Grundlage evaluieren.

§ 15
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Januar 2006 in Kraft.

Anlage 9

Verordnung über die Gebühren und Auslagen nach dem Informationsfreiheitsgesetz (Informationsgebührenverordnung – IFGGebV)
vom 2. Januar 2006
(BGBl. I S. 6)

Auf Grund des § 10 Abs. 3 des Informationsfreiheitsgesetzes vom 5. September 2005 (BGBl. I S. 2722) in Verbindung mit dem 2. Abschnitt des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821) verordnet das Bundesministerium des Innern:

§ 1
Gebühren und Auslagen

(1) Die Gebühren und Auslagen für Amtshandlungen nach dem Informationsfreiheitsgesetz bestimmen sich nach dem anliegenden Gebühren- und Auslagenverzeichnis.

(2) Auslagen werden zusätzlich zu den Gebühren und auch dann erhoben, wenn die Amtshandlung gebührenfrei erfolgt. Dies gilt nicht in Fällen eines Tatbestandes nach Teil A Nummer 1.1 des Gebühren- und Auslagenverzeichnisses.

§ 2
Befreiung und Ermäßigung

Aus Gründen der Billigkeit oder des öffentlichen Interesses kann die Gebühr um bis zu 50 Prozent ermäßigt werden. Aus den genannten Gründen kann in besonderen Fällen von der Erhebung der Gebühr abgesehen werden.

§ 3
Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 1. Januar 2006 in Kraft.

noch Anlage 9

Anlage
(zu § 1 Abs. 1)

Gebühren- und Auslagenverzeichnis

Teil A

Gebühren

Nr.	Gebührentatbestand	Gebühren-betrag in Euro
1	Auskünfte	
1.1	– mündliche und einfache schriftliche Auskünfte auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	gebührenfrei
1.2	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft auch bei Herausgabe von Abschriften	30 bis 250
1.3	– Erteilung einer schriftlichen Auskunft bei Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	60 bis 500
2	Herausgabe	
2.1	– Herausgabe von Abschriften	15 bis 125
2.2	– Herausgabe von Abschriften, wenn im Einzelfall ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand zur Zusammenstellung von Unterlagen entsteht, insbesondere wenn zum Schutz öffentlicher oder privater Belange Daten ausgesondert werden müssen	30 bis 500
3	Einsichtnahme bei der Behörde einschließlich der erforderlichen Vorbereitungsmaßnahmen auch bei Herausgabe von wenigen Abschriften	15 bis 500
4	Veröffentlichungen nach § 11 des Informationsfreiheitsgesetzes	gebührenfrei
5	Vollständige oder teilweise Zurückweisung eines Widerspruchs	bis zur Höhe der für den angefochtenen Verwaltungsakt festgesetzten Gebühr; jedoch mindestens 30 Euro

Teil B
Auslagen

Nr.	Auslagentatbestand	Auslagen-betrag in Euro
1	Herstellung von Abschriften und Ausdrucken	
1.1	– je DIN A4-Kopie	0,10
1.2	– je DIN A3-Kopie	0,15
1.3	– je DIN A4-Farbkopie	5,00
1.4	– je DIN A3-Farbkopie	7,50
2	Wiedergabe von verfilmten Akten je Seite	0,25
3	Herstellung von Kopien auf sonstigen Datenträgern oder Filmkopien	in voller Höhe
4	Aufwand für besondere Verpackung und besondere Beförderung	in voller Höhe

Anlage 10

Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2001 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission
(ABl. Nr. L 145 S. 43)

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 255 Absatz 2,

auf Vorschlag der Kommission (1),

gemäß dem Verfahren des Artikels 251 des Vertrags (2),

in Erwägung nachstehender Gründe:

(1) In Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union, wonach der Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden, ist das Prinzip der Transparenz verankert.

(2) Transparenz ermöglicht eine bessere Beteiligung der Bürger am Entscheidungsprozess und gewährleistet eine größere Legitimität, Effizienz und Verantwortung der Verwaltung gegenüber dem Bürger in einem demokratischen System. Transparenz trägt zur Stärkung der Grundsätze der Demokratie und der Achtung der Grundrechte bei, die in Artikel 6 des EU-Vertrags und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind.

(3) In den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Birmingham, Edinburgh und Kopenhagen wurde die Notwendigkeit betont, die Arbeit der Organe der Union transparenter zu machen. Diese Verordnung konsolidiert die Initiativen, die die Organe bereits ergriffen haben, um die Transparenz des Entscheidungsprozesses zu verbessern.

(4) Diese Verordnung soll dem Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten größtmögliche Wirksamkeit verschaffen und gemäß Artikel 255 Absatz 2 des EG-Vertrags die allgemeinen Grundsätze und Einschränkungen dafür festlegen.

(5) Da der Zugang zu Dokumenten im Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und im Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft nicht geregelt ist, sollten sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission gemäß der Erklärung Nr. 41 zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam bei Dokumenten im Zusammenhang mit Tätigkeiten, die sich aus diesen beiden Verträgen ergeben, von dieser Verordnung leiten lassen.

(6) Ein umfassenderer Zugang zu Dokumenten sollte in den Fällen gewährt werden, in denen die Organe, auch im Rahmen übertragener Befugnisse, als Gesetzgeber tätig sind, wobei gleichzeitig die Wirksamkeit ihrer Entscheidungsprozesse zu wahren ist. Derartige Dokumente sollten in größtmöglichem Umfang direkt zugänglich gemacht werden.

(7) Gemäß Artikel 28 Absatz 1 und Artikel 41 Absatz 1 des EU-Vertrags gilt das Zugangsrecht auch für Dokumente aus den Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen. Jedes Organ sollte seine Sicherheitsbestimmungen beachten.

(8) Um die vollständige Anwendung dieser Verordnung auf alle Tätigkeiten der Union zu gewährleisten, sollten alle von den Organen geschaffenen Einrichtungen die in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze anwenden.

(9) Bestimmte Dokumente sollten aufgrund ihres hochsensiblen Inhalts einer besonderen Behandlung unterliegen. Regelungen zur Unterrichtung des Europäischen Parlaments über den Inhalt derartiger Dokumente sollten durch interinstitutionelle Vereinbarung getroffen werden.

(10) Um die Arbeit der Organe transparenter zu gestalten, sollten das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission Zugang nicht nur zu Dokumenten gewähren, die von den Organen erstellt wurden, sondern auch zu Dokumenten, die bei ihnen eingegangen sind. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass ein Mitgliedstaat gemäß der Erklärung Nr. 35 zur Schlussakte des Vertrags von Amsterdam die Kommission oder den Rat ersuchen kann, ein aus dem betreffenden Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung an Dritte weiterzuleiten.

(11) Grundsätzlich sollten alle Dokumente der Organe für die Öffentlichkeit zugänglich sein. Der Schutz bestimmter öffentlicher und privater Interessen sollte jedoch durch Ausnahmen gewährleistet werden. Es sollte den Organen gestattet werden, ihre internen Konsultationen und Beratungen zu schützen, wo dies zur Wahrung ihrer Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, erforderlich ist. Bei der Beurteilung der Ausnahmen sollten die Organe in allen Tätigkeitsbereichen der Union die in den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft verankerten Grundsätze über den Schutz personenbezogener Daten berücksichtigen.

(12) Alle Bestimmungen über den Zugang zu Dokumenten der Organe sollten mit dieser Verordnung in Einklang stehen.

(13) Um die uneingeschränkte Wahrung des Rechts auf Zugang zu gewährleisten, sollte ein Verwaltungsverfah-

noch Anlage 10

ren in zwei Phasen zur Anwendung kommen, mit der zusätzlichen Möglichkeit, den Rechtsweg zu beschreiten oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen.

(14) Jedes Organ sollte die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um die Öffentlichkeit über die neuen geltenden Rechtsvorschriften zu informieren und sein Personal entsprechend auszubilden und so die Bürger bei der Ausübung der ihnen durch diese Verordnung gewährten Rechte zu unterstützen. Um den Bürgern die Ausübung dieser Rechte zu erleichtern, sollte jedes Organ ein Dokumentenregister zugänglich machen.

(15) Diese Verordnung zielt weder auf eine Änderung des Rechts der Mitgliedstaaten über den Zugang zu Dokumenten ab, noch bewirkt sie eine solche Änderung; es versteht sich jedoch von selbst, dass die Mitgliedstaaten aufgrund des Prinzips der loyalen Zusammenarbeit, das für die Beziehungen zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten gilt, dafür sorgen sollten, dass sie die ordnungsgemäße Anwendung dieser Verordnung nicht beeinträchtigen, und dass sie die Sicherheitsbestimmungen der Organe beachten sollten.

(16) Bestehende Rechte der Mitgliedstaaten sowie der Justiz- oder Ermittlungsbehörden auf Zugang zu Dokumenten werden von dieser Verordnung nicht berührt.

(17) Gemäß Artikel 255 Absatz 3 des EG-Vertrags legt jedes Organ in seiner Geschäftsordnung Sonderbestimmungen hinsichtlich des Zugangs zu seinen Dokumenten fest. Der Beschluss 93/731/EG des Rates vom 20. Dezember 1993 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Ratsdokumenten(3), der Beschluss 94/90/EGKS, EG, Euratom der Kommission vom 8. Februar 1994 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den der Kommission vorliegenden Dokumenten(4), der Beschluss 97/632/EG, EGKS, Euratom des Europäischen Parlaments vom 10. Juli 1997 über den Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments(5) sowie die Bestimmungen über die vertrauliche Behandlung von Schengen-Dokumenten sollten daher nötigenfalls geändert oder aufgehoben werden –

HABEN FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Zweck

Zweck dieser Verordnung ist es:

a) die Grundsätze und Bedingungen sowie die aufgrund öffentlicher oder privater Interessen geltenden Einschränkungen für die Ausübung des in Artikel 255 des EG-Vertrags niedergelegten Rechts auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission (nachstehend „Organe“ genannt) so festzulegen, dass ein größtmöglicher Zugang zu Dokumenten gewährleistet ist,

b) Regeln zur Sicherstellung einer möglichst einfachen Ausübung dieses Rechts aufzustellen, und

c) eine gute Verwaltungspraxis im Hinblick auf den Zugang zu Dokumenten zu fördern.

Artikel 2

Zugangsberechtigte und Anwendungsbereich

(1) Jeder Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat hat vorbehaltlich der in dieser Verordnung festgelegten Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen ein Recht auf Zugang zu Dokumenten der Organe.

(2) Die Organe können vorbehaltlich der gleichen Grundsätze, Bedingungen und Einschränkungen allen natürlichen oder juristischen Personen, die keinen Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat haben, Zugang zu Dokumenten gewähren.

(3) Diese Verordnung gilt für alle Dokumente eines Organs, das heißt Dokumente aus allen Tätigkeitsbereichen der Union, die von dem Organ erstellt wurden oder bei ihm eingegangen sind und sich in seinem Besitz befinden.

(4) Unbeschadet der Artikel 4 und 9 werden Dokumente der Öffentlichkeit entweder auf schriftlichen Antrag oder direkt in elektronischer Form oder über ein Register zugänglich gemacht. Insbesondere werden Dokumente, die im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens erstellt wurden oder eingegangen sind, gemäß Artikel 12 direkt zugänglich gemacht.

(5) Sensible Dokumente im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 unterliegen der besonderen Behandlung gemäß jenem Artikel.

(6) Diese Verordnung berührt nicht das etwaige Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten im Besitz der Organe, das sich aus internationalen Übereinkünften oder aus Rechtsakten der Organe zu deren Durchführung ergibt.

Artikel 3

Begriffsbestimmungen

Im Sinne dieser Verordnung bedeutet:

a) Dokument: Inhalte unabhängig von der Form des Datenträgers (auf Papier oder in elektronischer Form, Ton-, Bild- oder audiovisuelles Material), die einen Sachverhalt im Zusammenhang mit den Politiken, Maßnahmen oder Entscheidungen aus dem Zuständigkeitsbereich des Organs betreffen;

b) „Dritte“: alle natürlichen und juristischen Personen und Einrichtungen außerhalb des betreffenden Organs, einschließlich der Mitgliedstaaten, der anderen Gemeinschafts- oder Nicht-Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen und der Drittländer.

Artikel 4

Ausnahmeregelung

(1) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

a) der Schutz des öffentlichen Interesses im Hinblick auf:

- die öffentliche Sicherheit,
- die Verteidigung und militärische Belange,
- die internationalen Beziehungen,
- die Finanz-, Währungs- oder Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft oder eines Mitgliedstaats;

b) der Schutz der Privatsphäre und der Integrität des Einzelnen, insbesondere gemäß den Rechtsvorschriften der Gemeinschaft über den Schutz personenbezogener Daten.

(2) Die Organe verweigern den Zugang zu einem Dokument, durch dessen Verbreitung Folgendes beeinträchtigt würde:

- der Schutz der geschäftlichen Interessen einer natürlichen oder juristischen Person, einschließlich des geistigen Eigentums,
- der Schutz von Gerichtsverfahren und der Rechtsberatung,
- der Schutz des Zwecks von Inspektions-, Untersuchungs- und Audittätigkeiten,

es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

(3) Der Zugang zu einem Dokument, das von einem Organ für den internen Gebrauch erstellt wurde oder bei ihm eingegangen ist und das sich auf eine Angelegenheit bezieht, in der das Organ noch keinen Beschluss gefasst hat, wird verweigert, wenn eine Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

Der Zugang zu einem Dokument mit Stellungnahmen zum internen Gebrauch im Rahmen von Beratungen und Vorgesprächen innerhalb des betreffenden Organs wird auch dann, wenn der Beschluss gefasst worden ist, verweigert, wenn die Verbreitung des Dokuments den Entscheidungsprozess des Organs ernstlich beeinträchtigen würde, es sei denn, es besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verbreitung.

(4) Bezüglich Dokumente Dritter konsultiert das Organ diese, um zu beurteilen, ob eine der Ausnahmeregelungen der Absätze 1 oder 2 anwendbar ist, es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf.

(5) Ein Mitgliedstaat kann das Organ ersuchen, ein aus diesem Mitgliedstaat stammendes Dokument nicht ohne seine vorherige Zustimmung zu verbreiten.

(6) Wenn nur Teile des angeforderten Dokuments einer der Ausnahmen unterliegen, werden die übrigen Teile des Dokuments freigegeben.

(7) Die Ausnahmen gemäß den Absätzen 1 bis 3 gelten nur für den Zeitraum, in dem der Schutz aufgrund des Inhalts des Dokuments gerechtfertigt ist. Die Ausnahmen gelten höchstens für einen Zeitraum von 30 Jahren. Im Falle von Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen bezüglich der Privatsphäre oder der geschäftlichen Interessen fallen, und im Falle von sensiblen Dokumenten können die Ausnahmen erforderlichenfalls nach Ablauf dieses Zeitraums weiter Anwendung finden.

Artikel 5

Dokumente in den Mitgliedstaaten

Geht einem Mitgliedstaat ein Antrag auf ein in seinem Besitz befindliches Dokument zu, das von einem Organ stammt, so konsultiert der Mitgliedstaat – es sei denn, es ist klar, dass das Dokument verbreitet werden muss bzw. nicht verbreitet werden darf – das betreffende Organ, um eine Entscheidung zu treffen, die die Verwirklichung der Ziele dieser Verordnung nicht beeinträchtigt.

Der Mitgliedstaat kann den Antrag stattdessen an das Organ weiterleiten.

Artikel 6

Anträge

(1) Anträge auf Zugang zu einem Dokument sind in schriftlicher, einschließlich elektronischer, Form in einer der in Artikel 314 des EG-Vertrags aufgeführten Sprachen zu stellen und müssen so präzise formuliert sein, dass das Organ das betreffende Dokument ermitteln kann. Der Antragsteller ist nicht verpflichtet, Gründe für seinen Antrag anzugeben.

(2) Ist ein Antrag nicht hinreichend präzise, fordert das Organ den Antragsteller auf, den Antrag zu präzisieren, und leistet ihm dabei Hilfe, beispielsweise durch Informationen über die Nutzung der öffentlichen Dokumentenregister.

(3) Betrifft ein Antrag ein sehr umfangreiches Dokument oder eine sehr große Zahl von Dokumenten, so kann sich das Organ mit dem Antragsteller informell beraten, um eine angemessene Lösung zu finden.

(4) Die Organe informieren die Bürger darüber, wie und wo Anträge auf Zugang zu Dokumenten gestellt werden können, und leisten ihnen dabei Hilfe.

noch Anlage 10

Artikel 7

Behandlung von Erstanträgen

(1) Ein Antrag auf Zugang zu einem Dokument wird unverzüglich bearbeitet. Dem Antragsteller wird eine Empfangsbescheinigung zugesandt. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung des Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder informiert den Antragsteller schriftlich über die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung und über dessen Recht, gemäß Absatz 2 dieses Artikels einen Zweitantrag zu stellen.

(2) Im Fall einer vollständigen oder teilweisen Ablehnung kann der Antragsteller binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Eingang des Antwortschreibens des Organs einen Zweitantrag an das Organ richten und es um eine Überprüfung seines Standpunkts ersuchen.

(3) In Ausnahmefällen, beispielsweise bei einem Antrag auf Zugang zu einem sehr umfangreichen Dokument oder zu einer sehr großen Zahl von Dokumenten, kann die in Absatz 1 vorgesehene Frist um fünfzehn Arbeitstage verlängert werden, sofern der Antragsteller vorab informiert wird und eine ausführliche Begründung erhält.

(4) Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, so hat der Antragsteller das Recht, einen Zweitantrag einzureichen.

Artikel 8

Behandlung von Zweitanträgen

(1) Ein Zweitantrag ist unverzüglich zu bearbeiten. Binnen fünfzehn Arbeitstagen nach Registrierung eines solchen Antrags gewährt das Organ entweder Zugang zu dem angeforderten Dokument und macht es innerhalb dieses Zeitraums gemäß Artikel 10 zugänglich oder teilt schriftlich die Gründe für die vollständige oder teilweise Ablehnung mit. Verweigert das Organ den Zugang vollständig oder teilweise, so unterrichtet es den Antragsteller über mögliche Rechtsbehelfe, das heißt, Erhebung einer Klage gegen das Organ und/oder Einlegen einer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten nach Maßgabe der Artikel 230 bzw. 195 des EG-Vertrags.

(2) In Ausnahmefällen, beispielsweise bei einem Antrag auf Zugang zu einem sehr umfangreichen Dokument oder zu einer sehr großen Zahl von Dokumenten, kann die in Absatz 1 vorgesehene Frist um fünfzehn Arbeitstage verlängert werden, sofern der Antragsteller vorab informiert wird und eine ausführliche Begründung erhält.

(3) Antwortet das Organ nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist, gilt dies als abschlägiger Bescheid und berechtigt den Antragsteller, nach Maßgabe der einschlägigen Bestimmungen des EG-Vertrags Klage gegen das Organ zu erheben und/oder Beschwerde beim Bürgerbeauftragten einzulegen.

Artikel 9

Behandlung sensibler Dokumente

(1) Sensible Dokumente sind Dokumente, die von den Organen, den von diesen geschaffenen Einrichtungen, von den Mitgliedstaaten, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen und gemäß den Bestimmungen der betreffenden Organe zum Schutz grundlegender Interessen der Europäischen Union oder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten in den in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a) genannten Bereichen, insbesondere öffentliche Sicherheit, Verteidigung und militärische Belange, als „TRÈS SECRET/TOP SECRET“, „SECRET“ oder „CONFIDENTIEL“ eingestuft sind.

(2) Anträge auf Zugang zu sensiblen Dokumenten im Rahmen der Verfahren der Artikel 7 und 8 werden ausschließlich von Personen bearbeitet, die berechtigt sind, Einblick in diese Dokumente zu nehmen. Unbeschadet des Artikels 11 Absatz 2 entscheiden diese Personen außerdem darüber, welche Hinweise auf sensible Dokumente in das öffentliche Register aufgenommen werden können.

(3) Sensible Dokumente werden nur mit Zustimmung des Urhebers im Register aufgeführt oder freigegeben.

(4) Die Entscheidung eines Organs über die Verweigerung des Zugangs zu einem sensiblen Dokument ist so zu begründen, dass die durch Artikel 4 geschützten Interessen nicht beeinträchtigt werden.

(5) Die Mitgliedstaaten ergreifen geeignete Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass bei der Bearbeitung von Anträgen auf Zugang zu sensiblen Dokumenten die in diesem Artikel und in Artikel 4 vorgesehenen Grundsätze beachtet werden.

(6) Die Bestimmungen der Organe über sensible Dokumente werden öffentlich gemacht.

(7) Die Kommission und der Rat unterrichten das Europäische Parlament hinsichtlich sensibler Dokumente gemäß den zwischen den Organen vereinbarten Regelungen.

Artikel 10

Zugang im Anschluss an einen Antrag

(1) Der Zugang zu den Dokumenten erfolgt je nach Wunsch des Antragstellers entweder durch Einsichtnahme vor Ort oder durch Bereitstellung einer Kopie, gegebenenfalls in elektronischer Form. Die Kosten für die Anfertigung und Übersendung von Kopien können dem Antragsteller in Rechnung gestellt werden. Diese Kosten dürfen die tatsächlichen Kosten für die Anfertigung und Übersendung der Kopien nicht überschreiten. Die Einsichtnahme vor Ort, Kopien von weniger als 20 DIN-A4-Seiten und der direkte Zugang in elektronischer Form oder über das Register sind kostenlos.

(2) Ist ein Dokument bereits von dem betreffenden Organ freigegeben worden und für den Antragsteller problemlos zugänglich, kann das Organ seiner Verpflichtung zur Gewährung des Zugangs zu Dokumenten nachkommen, indem es den Antragsteller darüber informiert, wie er das angeforderte Dokument erhalten kann.

(3) Die Dokumente werden in einer vorliegenden Fassung und Form (einschließlich einer elektronischen oder anderen Form, beispielsweise Braille-Schrift, Großdruck oder Bandaufnahme) zur Verfügung gestellt, wobei die Wünsche des Antragstellers vollständig berücksichtigt werden.

Artikel 11

Register

(1) Im Hinblick auf die wirksame Ausübung der Rechte aus dieser Verordnung durch die Bürger macht jedes Organ ein Dokumentenregister öffentlich zugänglich. Der Zugang zum Register sollte in elektronischer Form gewährt werden. Hinweise auf Dokumente werden unverzüglich in das Register aufgenommen.

(2) Das Register enthält für jedes Dokument eine Bezugsnummer (gegebenenfalls einschließlich der interinstitutionellen Bezugsnummer), den Gegenstand und/oder eine kurze Beschreibung des Inhalts des Dokuments sowie das Datum des Eingangs oder der Erstellung und der Aufnahme in das Register. Die Hinweise sind so abzufassen, dass der Schutz der in Artikel 4 aufgeführten Interessen nicht beeinträchtigt wird.

(3) Die Organe ergreifen unverzüglich die erforderlichen Maßnahmen zur Einrichtung eines Registers, das spätestens zum 3. Juni 2002 funktionsfähig ist.

Artikel 12

Direkter Zugang in elektronischer Form oder über ein Register

(1) Die Organe machen, soweit möglich, die Dokumente direkt in elektronischer Form oder über ein Register gemäß den Bestimmungen des betreffenden Organs öffentlich zugänglich.

(2) Insbesondere legislative Dokumente, d. h. Dokumente, die im Laufe der Verfahren zur Annahme von Rechtsakten, die in den oder für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend sind, erstellt wurden oder eingegangen sind, sollten vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 direkt zugänglich gemacht werden.

(3) Andere Dokumente, insbesondere Dokumente in Verbindung mit der Entwicklung von Politiken oder Strategien, sollten soweit möglich direkt zugänglich gemacht werden.

(4) Wird der direkte Zugang nicht über das Register gewährt, wird im Register möglichst genau angegeben, wo das Dokument aufzufinden ist.

Artikel 13

Veröffentlichung von Dokumenten im Amtsblatt

(1) Neben den Rechtsakten, auf die in Artikel 254 Absätze 1 und 2 des EG-Vertrags und Artikel 163 Absatz 1 des Euratom-Vertrags Bezug genommen wird, werden vorbehaltlich der Artikel 4 und 9 der vorliegenden Verordnung folgende Dokumente im Amtsblatt veröffentlicht:

a) Vorschläge der Kommission;

b) Gemeinsame Standpunkte des Rates gemäß den in den Artikeln 251 und 252 des EG-Vertrags genannten Verfahren und ihre Begründung sowie die Standpunkte des Europäischen Parlaments in diesen Verfahren;

c) Rahmenbeschlüsse und Beschlüsse im Sinne des Artikels 34 Absatz 2 des EU-Vertrags;

d) vom Rat aufgrund des Artikels 34 Absatz 2 des EU-Vertrags erstellte Übereinkommen;

e) zwischen den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 293 des EG-Vertrags unterzeichnete Übereinkommen;

f) von der Gemeinschaft oder gemäß Artikel 24 des EU-Vertrags geschlossene internationale Übereinkünfte.

(2) Folgende Dokumente werden, soweit möglich, im Amtsblatt veröffentlicht:

a) dem Rat von einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 67 Absatz 1 des EG-Vertrags oder Artikel 34 Absatz 2 des EU-Vertrags unterbreitete Initiativen;

b) Gemeinsame Standpunkte im Sinne des Artikels 34 Absatz 2 des EU-Vertrags;

c) Richtlinien, die nicht unter Artikel 254 Absätze 1 und 2 des EG-Vertrags fallen, Entscheidungen, die nicht unter Artikel 254 Absatz 1 des EG-Vertrags fallen, sowie Empfehlungen und Stellungnahmen.

(3) Jedes Organ kann in seiner Geschäftsordnung festlegen, welche weiteren Dokumente im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Artikel 14

Information

(1) Jedes Organ ergreift die notwendigen Maßnahmen, um die Öffentlichkeit über die Rechte zu informieren, die sie gemäß dieser Verordnung hat.

(2) Die Mitgliedstaaten arbeiten mit den Organen bei der Bereitstellung von Informationen für die Bürger zusammen.

Artikel 15

Verwaltungspraxis in den Organen

(1) Die Organe entwickeln eine gute Verwaltungspraxis, um die Ausübung des durch diese Verordnung ge-

noch Anlage 10

währleisteten Rechts auf Zugang zu Dokumenten zu erleichtern.

(2) Die Organe errichten einen interinstitutionellen Ausschuss, der bewährte Praktiken prüft, mögliche Konflikte behandelt und künftige Entwicklungen im Bereich des Zugangs der Öffentlichkeit zu Dokumenten erörtert.

Artikel 16

Vervielfältigung von Dokumenten

Diese Verordnung gilt unbeschadet geltender Urheberrechtsvorschriften, die das Recht Dritter auf Vervielfältigung oder Nutzung der freigegebenen Dokumente einschränken.

Artikel 17

Berichte

(1) Jedes Organ legt jährlich einen Bericht über das Vorjahr vor, in dem die Zahl der Fälle aufgeführt ist, in denen das Organ den Zugang zu Dokumenten verweigert hat, sowie die Gründe für diese Verweigerungen und die Zahl der sensiblen Dokumente, die nicht in das Register aufgenommen wurden.

(2) Spätestens zum 31. Januar 2004 veröffentlicht die Kommission einen Bericht über die Anwendung der Grundsätze dieser Verordnung und legt Empfehlungen vor, gegebenenfalls mit Vorschlägen für die Überprüfung dieser Verordnung und für ein Aktionsprogramm für die von den Organen zu ergreifenden Maßnahmen.

Artikel 18

Durchführungsmaßnahmen

(1) Jedes Organ passt seine Geschäftsordnung an die Bestimmungen dieser Verordnung an. Diese Anpassungen werden am 3. Dezember 2001 wirksam.

(2) Innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung prüft die Kommission die Vereinbarkeit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft(6) mit dieser Verordnung, um zu gewährleisten, dass die Dokumente so umfassend wie möglich aufbewahrt und archiviert werden.

(3) Innerhalb von sechs Monaten nach Inkrafttreten dieser Verordnung prüft die Kommission die Vereinbarkeit der geltenden Vorschriften über den Zugang zu Dokumenten mit dieser Verordnung.

Artikel 19

Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am dritten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften in Kraft.

Sie gilt ab dem 3. Dezember 2001.

Diese Verordnung ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Geschehen zu Brüssel am 30. Mai 2001.

Für das Europäische Parlament

Die Präsidentin

N. Fontaine

Im Namen des Rates

Der Präsident

B. Lejon

(1) ABl. C 177 E vom 27.6.2000, S. 70.

(2) Stellungnahme des Europäischen Parlaments vom 3. Mai 2001 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht) und Beschluss des Rates vom 28. Mai 2001.

(3) ABl. L 340 vom 31.12.1993, S. 43. Beschluss zuletzt geändert durch den Beschluss 2000/527/EG (ABl. L 212 vom 23.8.2000, S. 9).

(4) ABl. L 46 vom 18.2.1994, S. 58. Beschluss geändert durch den Beschluss 96/567/EG, EGKS, Euratom (ABl. L 247 vom 28.9.1996, S. 45).

(5) ABl. L 263 vom 25.9.1997, S. 27.

(6) ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1.

Anlage 11

Umweltinformationsgesetz (UIG) 2005
vom 22. Dezember 2004
(BGBl. I S. 3704)

Abschnitt 1
Allgemeine Vorschriften

§ 1
Zweck des Gesetzes; Anwendungsbereich

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen sowie für die Verbreitung dieser Umweltinformationen zu schaffen.

(2) Dieses Gesetz gilt für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

§ 2
Begriffsbestimmungen

(1) Informationspflichtige Stellen sind

1. die Regierung und andere Stellen der öffentlichen Verwaltung. Gremien, die diese Stellen beraten, gelten als Teil der Stelle, die deren Mitglieder beruft. Zu den informationspflichtigen Stellen gehören nicht
   a) die obersten Bundesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, und
   b) Gerichte des Bundes, soweit sie nicht Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnehmen;
2. natürliche oder juristische Personen des Privatrechts, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen, insbesondere solche der umweltbezogenen Daseinsvorsorge, und dabei der Kontrolle des Bundes oder einer unter der Aufsicht des Bundes stehenden juristischen Person des öffentlichen Rechts unterliegen.

(2) Kontrolle im Sinne des Absatzes 1 Nr. 2 liegt vor, wenn

1. die Person des Privatrechts bei der Wahrnehmung der öffentlichen Aufgabe oder bei der Erbringung der öffentlichen Dienstleistung gegenüber Dritten besonderen Pflichten unterliegt oder über besondere Rechte verfügt, insbesondere ein Kontrahierungszwang oder ein Anschluss- und Benutzungszwang besteht, oder
2. eine oder mehrere der in Absatz 1 Nr. 2 genannten juristischen Personen des öffentlichen Rechts allein oder zusammen, unmittelbar oder mittelbar
   a) die Mehrheit des gezeichneten Kapitals des Unternehmens besitzen,
   b) über die Mehrheit der mit den Anteilen des Unternehmens verbundenen Stimmrechte verfügen, oder
   c) mehr als die Hälfte der Mitglieder des Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgans des Unternehmens bestellen können.

(3) Umweltinformationen sind unabhängig von der Art ihrer Speicherung alle Daten über

1. den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich gentechnisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen;
2. Faktoren wie Stoffe, Energie, Lärm und Strahlung, Abfälle aller Art sowie Emissionen, Ableitungen und sonstige Freisetzungen von Stoffen in die Umwelt, die sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 auswirken oder wahrscheinlich auswirken;
3. Maßnahmen oder Tätigkeiten, die
   a) sich auf die Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder auf Faktoren im Sinne der Nummer 2 auswirken oder wahrscheinlich auswirken oder
   b) den Schutz von Umweltbestandteilen im Sinne der Nummer 1 bezwecken; zu den Maßnahmen gehören auch politische Konzepte, Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Abkommen, Umweltvereinbarungen, Pläne und Programme;
4. Berichte über die Umsetzung des Umweltrechts;
5. Kosten-Nutzen-Analysen oder sonstige wirtschaftliche Analysen und Annahmen, die zur Vorbereitung oder Durchführung von Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummer 3 verwendet werden, und
6. den Zustand der menschlichen Gesundheit und Sicherheit, die Lebensbedingungen des Menschen sowie Kulturstätten und Bauwerke, soweit sie jeweils vom Zustand der Umweltbestandteile im Sinne der Nummer 1 oder von Faktoren, Maßnahmen oder Tätigkeiten im Sinne der Nummern 2 und 3 betroffen sind oder sein können; hierzu gehört auch die Kontamination der Lebensmittelkette.

(4) Eine informationspflichtige Stelle verfügt über Umweltinformationen, wenn diese bei ihr vorhanden sind oder für sie bereitgehalten werden. Ein Bereithalten liegt vor, wenn eine natürliche oder juristische Person, die selbst nicht informationspflichtige Stelle ist, Umweltinformationen für eine informationspflichtige Stelle im Sinne des Absatzes 1 aufbewahrt, auf die diese Stelle einen Übermittlungsanspruch hat.

noch Anlage 11

Abschnitt 2
Informationszugang auf Antrag

§ 3
Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen

(1) Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.

(2) Der Zugang kann durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnet werden. Wird eine bestimmte Art des Informationszugangs beantragt, so darf dieser nur aus gewichtigen Gründen auf andere Art eröffnet werden. Als gewichtiger Grund gilt insbesondere ein deutlich höherer Verwaltungsaufwand. Soweit Umweltinformationen der antragstellenden Person bereits auf andere, leicht zugängliche Art, insbesondere durch Verbreitung nach § 10, zur Verfügung stehen, kann die informationspflichtige Stelle die Person auf diese Art des Informationszugangs verweisen.

(3) Soweit ein Anspruch nach Absatz 1 besteht, sind die Umweltinformationen der antragstellenden Person unter Berücksichtigung etwaiger von ihr angegebener Zeitpunkte, spätestens jedoch mit Ablauf der Frist nach Satz 2 Nr. 1 oder Nr. 2 zugänglich zu machen. Die Frist beginnt mit Eingang des Antrags bei der informationspflichtigen Stelle, die über die Informationen verfügt, und endet

1. mit Ablauf eines Monats oder
2. soweit Umweltinformationen derart umfangreich und komplex sind, dass die in Nummer 1 genannte Frist nicht eingehalten werden kann, mit Ablauf von zwei Monaten.

§ 4
Antrag und Verfahren

(1) Umweltinformationen werden von einer informationspflichtigen Stelle auf Antrag zugänglich gemacht.

(2) Der Antrag muss erkennen lassen, zu welchen Umweltinformationen der Zugang gewünscht wird. Ist der Antrag zu unbestimmt, so ist der antragstellenden Person dies innerhalb eines Monats mitzuteilen und Gelegenheit zur Präzisierung des Antrags zu geben. Kommt die antragstellende Person der Aufforderung zur Präzisierung nach, beginnt der Lauf der Frist zur Beantwortung von Anträgen erneut. Die Informationssuchenden sind bei der Stellung und Präzisierung von Anträgen zu unterstützen.

(3) Wird der Antrag bei einer informationspflichtigen Stelle gestellt, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, leitet sie den Antrag an die über die begehrten Informationen verfügende Stelle weiter, wenn ihr diese bekannt ist, und unterrichtet die antragstellende Person hierüber. Anstelle der Weiterleitung des Antrags kann sie die antragstellende Person auch auf andere ihr bekannte informationspflichtige Stellen hinweisen, die über die Informationen verfügen.

(4) Wird eine andere als die beantragte Art des Informationszugangs im Sinne von § 3 Abs. 2 eröffnet, ist dies innerhalb der Frist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 unter Angabe der Gründe mitzuteilen.

(5) Über die Geltung der längeren Frist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 2 ist die antragstellende Person spätestens mit Ablauf der Frist nach § 3 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 unter Angabe der Gründe zu unterrichten.

§ 5
Ablehnung des Antrags

(1) Wird der Antrag ganz oder teilweise nach den §§ 8 und 9 abgelehnt, ist die antragstellende Person innerhalb der Fristen nach § 3 Abs. 3 Satz 2 hierüber zu unterrichten. Eine Ablehnung liegt auch dann vor, wenn nach § 3 Abs. 2 der Informationszugang auf andere Art gewährt oder die antragstellende Person auf eine andere Art des Informationszugangs verwiesen wird. Der antragstellenden Person sind die Gründe für die Ablehnung mitzuteilen; in den Fällen des § 8 Abs. 2 Nr. 4 ist darüber hinaus die Stelle, die das Material vorbereitet, sowie der voraussichtliche Zeitpunkt der Fertigstellung mitzuteilen. § 39 Abs. 2 des Verwaltungsverfahrensgesetzes findet keine Anwendung.

(2) Wenn der Antrag schriftlich gestellt wurde oder die antragstellende Person dies begehrt, erfolgt die Ablehnung in schriftlicher Form. Sie ist auf Verlangen der antragstellenden Person in elektronischer Form mitzuteilen, wenn der Zugang hierfür eröffnet ist.

(3) Liegt ein Ablehnungsgrund nach § 8 oder § 9 vor, sind die hiervon nicht betroffenen Informationen zugänglich zu machen, soweit es möglich ist, die betroffenen Informationen auszusondern.

(4) Die antragstellende Person ist im Falle der vollständigen oder teilweisen Ablehnung eines Antrags auch über die Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Entscheidung sowie darüber zu belehren, bei welcher Stelle und innerhalb welcher Frist um Rechtsschutz nachgesucht werden kann.

§ 6
Rechtsschutz

(1) Für Streitigkeiten nach diesem Gesetz ist der Verwaltungsrechtsweg gegeben.

(2) Gegen die Entscheidung durch eine Stelle der öffentlichen Verwaltung im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 1 ist ein Widerspruchsverfahren nach den §§ 68 bis 73 der Verwaltungsgerichtsordnung auch dann durchzuführen,

noch Anlage 11

wenn die Entscheidung von einer obersten Bundesbehörde getroffen worden ist.

(3) Ist die antragstellende Person der Auffassung, dass eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 den Antrag nicht vollständig erfüllt hat, kann sie die Entscheidung der informationspflichtigen Stelle nach Absatz 4 überprüfen lassen. Die Überprüfung ist nicht Voraussetzung für die Erhebung der Klage nach Absatz 1. Eine Klage gegen die zuständige Stelle nach § 13 Abs. 1 ist ausgeschlossen.

(4) Der Anspruch auf nochmalige Prüfung ist gegenüber der informationspflichtigen Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 innerhalb eines Monats, nachdem diese Stelle mitgeteilt hat, dass der Anspruch nicht oder nicht vollständig erfüllt werden kann, schriftlich geltend zu machen. Die informationspflichtige Stelle hat der antragstellenden Person das Ergebnis ihrer nochmaligen Prüfung innerhalb eines Monats zu übermitteln.

(5) Durch Landesgesetz kann für Streitigkeiten um Ansprüche gegen private informationspflichtige Stellen auf Grund von landesrechtlichen Vorschriften über den Zugang zu Umweltinformationen der Verwaltungsrechtsweg vorgesehen werden.

§ 7
Unterstützung des Zugangs zu Umweltinformationen

(1) Die informationspflichtigen Stellen ergreifen Maßnahmen, um den Zugang zu den bei ihnen verfügbaren Umweltinformationen zu erleichtern. Zu diesem Zweck wirken sie darauf hin, dass Umweltinformationen, über die sie verfügen, zunehmend in elektronischen Datenbanken oder in sonstigen Formaten gespeichert werden, die über Mittel der elektronischen Kommunikation abrufbar sind.

(2) Die informationspflichtigen Stellen treffen praktische Vorkehrungen zur Erleichterung des Informationszugangs, beispielsweise durch

1. die Benennung von Auskunftspersonen oder Informationsstellen,
2. die Veröffentlichung von Verzeichnissen über verfügbare Umweltinformationen,
3. die Einrichtung öffentlich zugänglicher Informationsnetze und Datenbanken oder
4. die Veröffentlichung von Informationen über behördliche Zuständigkeiten.

(3) Soweit möglich, gewährleisten die informationspflichtigen Stellen, dass alle Umweltinformationen, die von ihnen oder für sie zusammengestellt werden, auf dem gegenwärtigen Stand, exakt und vergleichbar sind.

Abschnitt 3
Ablehnungsgründe

§ 8
Schutz öffentlicher Belange

(1) Soweit das Bekanntgeben der Informationen nachteilige Auswirkungen hätte auf

1. die internationalen Beziehungen, die Verteidigung oder bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit,
2. die Vertraulichkeit der Beratungen von informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1,
3. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens, den Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren oder die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen oder
4. den Zustand der Umwelt und ihrer Bestandteile im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 1 oder Schutzgüter im Sinne des § 2 Abs. 3 Nr. 6,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 2 und 4 genannten Gründe abgelehnt werden.

(2) Soweit ein Antrag

1. offensichtlich missbräuchlich gestellt wurde,
2. sich auf interne Mitteilungen der informationspflichtigen Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 bezieht,
3. bei einer Stelle, die nicht über die Umweltinformationen verfügt, gestellt wird, sofern er nicht nach § 4 Abs. 3 weitergeleitet werden kann,
4. sich auf die Zugänglichmachung von Material, das gerade vervollständigt wird, noch nicht abgeschlossener Schriftstücke oder noch nicht aufbereiteter Daten bezieht oder
5. zu unbestimmt ist und auf Aufforderung der informationspflichtigen Stelle nach § 4 Abs. 2 nicht innerhalb einer angemessenen Frist präzisiert wird,

ist er abzulehnen, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt.

§ 9
Schutz sonstiger Belange

(1) Soweit

1. durch das Bekanntgeben der Informationen personenbezogene Daten offenbart und dadurch Interessen der Betroffenen erheblich beeinträchtigt würden,

noch Anlage 11

2. Rechte am geistigen Eigentum, insbesondere Urheberrechte, durch das Zugänglichmachen von Umweltinformationen verletzt würden oder

3. durch das Bekanntgeben Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse zugänglich gemacht würden oder die Informationen dem Steuergeheimnis oder dem Statistikgeheimnis unterliegen,

ist der Antrag abzulehnen, es sei denn, die Betroffenen haben zugestimmt oder das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in den Nummern 1 und 3 genannten Gründe abgelehnt werden. Vor der Entscheidung über die Offenbarung der durch Satz 1 Nr. 1 bis 3 geschützten Informationen sind die Betroffenen anzuhören. Die informationspflichtige Stelle hat in der Regel von einer Betroffenheit im Sinne des Satzes 1 Nr. 3 auszugehen, soweit übermittelte Informationen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind. Soweit die informationspflichtige Stelle dies verlangt, haben mögliche Betroffene im Einzelnen darzulegen, dass ein Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vorliegt.

(2) Umweltinformationen, die private Dritte einer informationspflichtigen Stelle übermittelt haben, ohne rechtlich dazu verpflichtet zu sein oder rechtlich verpflichtet werden zu können, und deren Offenbarung nachteilige Auswirkungen auf die Interessen der Dritten hätte, dürfen ohne deren Einwilligung anderen nicht zugänglich gemacht werden, es sei denn, das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Der Zugang zu Umweltinformationen über Emissionen kann nicht unter Berufung auf die in Satz 1 genannten Gründe abgelehnt werden.

Abschnitt 4
Verbreitung von Umweltinformationen

§ 10
Unterrichtung der Öffentlichkeit

(1) Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.

(2) Zu den zu verbreitenden Umweltinformationen gehören zumindest:

1. der Wortlaut von völkerrechtlichen Verträgen, das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften erlassene Gemeinschaftsrecht sowie Rechtsvorschriften von Bund, Ländern oder Kommunen über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt;

2. politische Konzepte sowie Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;

3. Berichte über den Stand der Umsetzung von Rechtsvorschriften sowie Konzepten, Plänen und Programmen nach den Nummern 1 und 2, sofern solche Berichte von den jeweiligen informationspflichtigen Stellen in elektronischer Form ausgearbeitet worden sind oder bereitgehalten werden;

4. Daten oder Zusammenfassungen von Daten aus der Überwachung von Tätigkeiten, die sich auf die Umwelt auswirken oder wahrscheinlich auswirken;

5. Zulassungsentscheidungen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, und Umweltvereinbarungen sowie

6. zusammenfassende Darstellung und Bewertung der Umweltauswirkungen nach den §§ 11 und 12 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. September 2001 (BGBl. I S. 2350), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) geändert worden ist, und Risikobewertungen im Hinblick auf Umweltbestandteile nach § 2 Abs. 3 Nr. 1.

In Fällen des Satzes 1 Nr. 5 und 6 genügt zur Verbreitung die Angabe, wo solche Informationen zugänglich sind oder gefunden werden können. Die veröffentlichten Umweltinformationen werden in angemessenen Abständen aktualisiert.

(3) Die Verbreitung von Umweltinformationen soll in für die Öffentlichkeit verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten erfolgen. Hierzu sollen, soweit vorhanden, elektronische Kommunikationsmittel verwendet werden. Satz 2 gilt nicht für Umweltinformationen, die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes angefallen sind, es sei denn, sie liegen bereits in elektronischer Form vor.

(4) Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den Absätzen 1 und 2 können auch dadurch erfüllt werden, dass Verknüpfungen zu Internet-Seiten eingerichtet werden, auf denen die zu verbreitenden Umweltinformationen zu finden sind.

(5) Im Falle einer unmittelbaren Bedrohung der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt haben die informationspflichtigen Stellen sämtliche Informationen, über die sie verfügen und die es der eventuell betroffenen Öffentlichkeit ermöglichen könnten, Maßnahmen zur Abwendung oder Begrenzung von Schäden infolge dieser Bedrohung zu ergreifen, unmittelbar und unverzüglich zu verbreiten; dies gilt unabhängig davon, ob diese Folge menschlicher Tätigkeit oder einer natürlichen Ursache ist. Verfügen mehrere informationspflichtige Stellen über solche Informationen, sollen sie sich bei deren Verbreitung abstimmen.

(6) § 7 Abs. 1 und 3 sowie die §§ 8 und 9 finden entsprechende Anwendung.

noch Anlage 11

(7) Die Wahrnehmung der Aufgaben des § 10 kann auf bestimmte Stellen der öffentlichen Verwaltung oder private Stellen übertragen werden.

§ 11
Umweltzustandsbericht

Die Bundesregierung veröffentlicht regelmäßig im Abstand von nicht mehr als vier Jahren einen Bericht über den Zustand der Umwelt im Bundesgebiet. Hierbei berücksichtigt sie § 10 Abs. 1, 3 und 6. Der Bericht enthält Informationen über die Umweltqualität und vorhandene Umweltbelastungen. Der erste Bericht nach Inkrafttreten dieses Gesetzes ist spätestens am 31. Dezember 2006 zu veröffentlichen.

Abschnitt 5
Schlussvorschriften

§ 12
Kosten

(1) Für die Übermittlung von Informationen auf Grund dieses Gesetzes werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben. Dies gilt nicht für die Erteilung mündlicher und einfacher schriftlicher Auskünfte, die Einsichtnahme in Umweltinformationen vor Ort, Maßnahmen und Vorkehrungen nach § 7 Abs. 1 und 2 sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit nach den §§ 10 und 11.

(2) Die Gebühren sind auch unter Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes so zu bemessen, dass der Informationsanspruch nach § 3 Abs. 1 wirksam in Anspruch genommen werden kann.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen die Höhe der Kosten durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, zu bestimmen. Die §§ 9, 10 und 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821), das zuletzt durch Artikel 4 Abs. 9 des Gesetzes vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718) geändert worden ist, finden keine Anwendung.

(4) Private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2 können für die Übermittlung von Informationen nach diesem Gesetz von der antragstellenden Person Kostenerstattung entsprechend den Grundsätzen nach den Absätzen 1 und 2 verlangen. Die Höhe der erstattungsfähigen Kosten bemisst sich nach den in der Rechtsverordnung nach Absatz 3 festgelegten Kostensätzen für Amtshandlungen von informationspflichtigen Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

§ 13
Überwachung

(1) Die zuständigen Stellen der öffentlichen Verwaltung, die die Kontrolle im Sinne des § 2 Abs. 2 für den Bund oder eine unter der Aufsicht des Bundes stehende juristische Person des öffentlichen Rechts ausüben, überwachen die Einhaltung dieses Gesetzes durch private informationspflichtige Stellen im Sinne des § 2 Abs. 1 Nr. 2.

(2) Die informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 haben den zuständigen Stellen auf Verlangen alle Informationen herauszugeben, die die Stellen zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben nach Absatz 1 benötigen.

(3) Die nach Absatz 1 zuständigen Stellen können gegenüber den informationspflichtigen Stellen nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 die zur Einhaltung und Durchführung dieses Gesetzes erforderlichen Maßnahmen ergreifen oder Anordnungen treffen.

(4) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf, die Aufgaben nach den Absätzen 1 bis 3 abweichend von Absatz 1 auf andere Stellen der öffentlichen Verwaltung zu übertragen.

§ 14
Ordnungswidrigkeiten

(1) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig einer vollziehbaren Anordnung nach § 13 Abs. 3 zuwiderhandelt.

(2) Die Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 kann mit einer Geldbuße bis zu zehntausend Euro geahndet werden.

Anlage 12

Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation
(Verbraucherinformationsgesetz – VIG) vom 5. November 2007 (BGBl. I S. 2558),
geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934)

§ 1
Anspruch auf Zugang zu Informationen

(1) Jeder hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu allen Daten über

1. Verstöße gegen das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, gegen die auf Grund des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches erlassenen Rechtsverordnungen und gegen unmittelbar geltende Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union im Anwendungsbereich des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie Maßnahmen und Entscheidungen, die im Zusammenhang mit solchen Verstößen getroffen worden sind,
2. von einem Erzeugnis im Sinne des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Erzeugnis) ausgehende Gefahren oder Risiken für Gesundheit und Sicherheit von Verbraucherinnen und Verbrauchern,
3. die Kennzeichnung, Herkunft, Beschaffenheit, Verwendung sowie das Herstellen oder das Behandeln von Erzeugnissen sowie über Abweichungen von Rechtsvorschriften über diese Merkmale und Tätigkeiten,
4. die Ausgangsstoffe und die bei der Gewinnung der Ausgangsstoffe angewendeten Verfahren,
5. Überwachungsmaßnahmen oder andere behördliche Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz von Verbraucherinnen und Verbrauchern einschließlich der Auswertung dieser Tätigkeiten und Maßnahmen sowie Statistiken über festgestellte Verstöße gegen in § 39 Abs. 1 Satz 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannte Vorschriften, soweit die Verstöße sich auf Erzeugnisse beziehen,

(Informationen), die bei einer Stelle im Sinne des Absatzes 2 unabhängig von der Art ihrer Speicherung vorhanden sind. Der Anspruch nach Satz 1 besteht insoweit, als kein Ausschluss- oder Beschränkungsgrund nach § 2 vorliegt.

(2) Stelle im Sinne des Absatzes 1 Satz 1 ist

1. jede Behörde im Sinne des § 1 Abs. 4 des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die auf Grund
   a) anderer bundesrechtlicher oder
   b) landesrechtlicher

   Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt, die der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke dienen,
2. jede natürliche oder juristische Person des Privatrechts, die auf Grund
   a) anderer bundesrechtlicher oder
   b) landesrechtlicher

   Vorschriften öffentlich-rechtliche Aufgaben oder Tätigkeiten wahrnimmt, die der Erfüllung der in § 1 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches genannten Zwecke dienen und der Aufsicht einer Behörde unterstellt ist.

   Satz 1 gilt im Fall einer Gemeinde oder eines Gemeindeverbandes nur, wenn der Gemeinde oder dem Gemeindeverband die Aufgaben nach diesem Gesetz durch Landesrecht übertragen worden sind.

(3) Zu den Stellen im Sinne des Absatzes 2 Satz 1 gehören nicht die obersten Bundes- und Landesbehörden, soweit sie im Rahmen der Gesetzgebung oder beim Erlass von Rechtsverordnungen tätig werden, unabhängige Organe der Finanzkontrolle sowie Gerichte, Justizvollzugsbehörden, Strafverfolgungs- und Disziplinarbehörden und diesen vorgesetzte Dienststellen.

(4) Bestimmungen über den Informationszugang und Informationspflichten auf Grund anderer Gesetze sowie die gesetzlichen Vorschriften über Geheimhaltungspflichten, Amts- und Berufsgeheimnisse bleiben unberührt.

§ 2
Ausschluss- und Beschränkungsgründe

Der Anspruch nach § 1 besteht wegen

1. entgegenstehender öffentlicher Belange nicht,
   a) soweit das Bekanntwerden der Informationen
      aa) nachteilige Auswirkungen haben kann auf internationale Beziehungen oder militärische und sonstige sicherheitsempfindliche Belange der Bundeswehr oder
      bb) die Vertraulichkeit der Beratung von Behörden berührt oder eine erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit verursachen kann;
   b) während der Dauer eines Verwaltungsverfahrens, es sei denn, es handelt sich um in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder 2 genannte Informationen, eines Gerichtsverfahrens, eines strafrechtlichen Ermittlungsverfahrens, eines Disziplinarverfahrens, eines Gnadenverfahrens oder eines ordnungswidrigkeitsrechtlichen Verfahrens hinsichtlich der Informationen, die Gegenstand des Verfahrens sind;
   c) soweit durch das Bekanntwerden der Informationen fiskalische Interessen der um Auskunft ersuchten Stelle beeinträchtigt oder Dienstgeheimnisse verletzt werden können;

noch Anlage 12

d) soweit Informationen betroffen sind, die im Rahmen einer Dienstleistung entstanden sind, die die Stelle auf Grund einer privatrechtlichen Vereinbarung außerhalb des ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereichs des Verbraucherschutzes erbracht hat;

e) in der Regel bei Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, die vor mehr als fünf Jahren seit der Antragstellung entstanden sind;

2. entgegenstehender privater Belange nicht, soweit

a) Zugang zu personenbezogenen Daten beantragt wird, es sei denn, das Informationsinteresse der Verbraucherin oder des Verbrauchers überwiegt das schutzwürdige Interesse der oder des Dritten am Ausschluss des Informationszugangs oder die oder der Dritte hat eingewilligt,

b) der Schutz des geistigen Eigentums, insbesondere Urheberrechte, dem Informationsanspruch entgegensteht,

c) durch die begehrten Informationen Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse oder sonstige wettbewerbsrelevante Informationen, die in ihrer Bedeutung für den Betrieb mit einem Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis vergleichbar sind, offenbart würden oder

d) Zugang zu Informationen beantragt wird, die einer Stelle auf Grund einer durch Rechtsvorschrift angeordneten Pflicht zur Meldung oder Unterrichtung darüber, dass ein vorschriftswidriges Erzeugnis hergestellt, behandelt, in den Verkehr gebracht oder eingeführt worden ist, mitgeteilt worden sind; dies gilt auch, wenn das meldende oder unterrichtende Unternehmen irrig angenommen hat, zur Meldung oder Unterrichtung verpflichtet zu sein.

Im Fall des Satzes 1 Nr. 2 Buchstabe a gilt § 5 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 3 und 4 des Informationsfreiheitsgesetzes entsprechend. Nicht unter ein in Satz 1 Nr. 2 Buchstabe c genanntes Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis oder eine dort genannte sonstige wettbewerbsrelevante Information fallen Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1.

§ 3
Antrag

(1) Die Information wird auf schriftlichen Antrag erteilt. Der Antrag muss hinreichend bestimmt sein und insbesondere erkennen lassen, auf welche Informationen er gerichtet ist. Zuständig ist

1. soweit Zugang zu Informationen bei einer Stelle des Bundes beantragt wird, diese Stelle,
2. im Übrigen die nach Landesrecht zuständige Stelle.

Abweichend von Satz 3 Nr. 1 ist im Fall einer natürlichen oder juristischen Person des Privatrechts für die Bescheidung des Antrags die Aufsicht führende Behörde zuständig.

(2) Informationspflichtig ist jeweils die nach Maßgabe des Absatzes 1 Satz 3 auch in Verbindung mit Satz 4 zuständige Stelle. Diese ist nicht dazu verpflichtet, Informationen, die bei ihr nicht vorhanden sind oder auf Grund von Rechtsvorschriften nicht verfügbar gehalten werden müssen, zu beschaffen.

(3) Der Antrag soll abgelehnt werden,

1. soweit er sich auf Entwürfe zu Entscheidungen sowie Arbeiten und Beschlüsse zu ihrer unmittelbaren Vorbereitung bezieht, es sei denn, es handelt sich um die Ergebnisse einer Beweiserhebung, ein Gutachten oder eine Stellungnahme von Dritten,
2. bei vertraulich übermittelten oder erhobenen Informationen oder
3. wenn durch das vorzeitige Bekanntwerden der Erfolg bevorstehender behördlicher Maßnahmen gefährdet würde.

(4) Ein missbräuchlich gestellter Antrag ist abzulehnen. Dies ist insbesondere der Fall, wenn der Antragsteller über die begehrten Informationen bereits verfügt.

(5) Wenn der Antragsteller sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen beschaffen kann, kann der Antrag abgelehnt und der Antragsteller auf diese Quellen hingewiesen werden. Die Voraussetzungen nach Satz 1 sind insbesondere dann erfüllt, wenn die Stelle den Informationszugang bereits nach § 5 Abs. 1 Satz 2 gewährt.

§ 4
Antragsverfahren

(1) Die nach § 3 Abs. 1 zuständige Behörde gibt Dritten, deren Belange durch den Antrag auf Informationszugang betroffen sind, vor ihrer Entscheidung schriftlich Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb eines Monats. Die Behörde hat in der Regel von der Betroffenheit einer oder eines Dritten auszugehen, soweit

1. es sich um personenbezogene Daten handelt,
2. die Daten als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse gekennzeichnet sind oder
3. die Daten vor dem 1. Mai 2008 erhoben worden sind.

Die Behörde entscheidet unter Abwägung der Interessen, wenn der oder die Dritte nicht Stellung nimmt oder die Akteneinsicht ablehnt.

(2) Der Antrag ist in der Regel innerhalb einer Frist von einem Monat zu bescheiden. Wird dem Antrag stattgegeben, sind Ort, Zeit und Art des Informationszugangs mitzuteilen. Im Fall der vollständigen oder teilweisen Ablehnung des Antrags ist mitzuteilen, ob und gegebenenfalls wann der Informationszugang ganz oder teilweise zu einem späteren Zeitpunkt möglich ist.

(3) Soweit eine Beteiligung Dritter im Sinne des Absatzes 1 stattgefunden hat, verlängert sich die Frist des Ab-

noch Anlage 12

satzes 2 auf zwei Monate; der Antragsteller ist hierüber zu unterrichten. Die Entscheidung über den Antrag, einschließlich der Anordnung der sofortigen Vollziehung, ist auch dem oder der Dritten bekannt zu geben. Der Informationszugang darf erst erfolgen, wenn die Entscheidung bestandskräftig ist oder zwei Wochen nach Anordnung der sofortigen Vollziehung.

(4) Im Fall einer Entscheidung über den Antrag auf Informationszugang findet ein Vorverfahren (§ 68 der Verwaltungsgerichtsordnung) auch dann statt, wenn die Entscheidung von einer obersten Bundes- oder Landesbehörde erlassen worden ist. Widerspruchsbehörde ist die oberste Bundes- oder Landesbehörde.

(5) Bei Anfragen, die von mehr als 20 Personen auf Unterschriftenlisten unterzeichnet oder in Form vervielfältigter Texte eingereicht werden, gelten die §§ 17 und 19 des Verwaltungsverfahrensgesetzes entsprechend.

§ 5
Informationsgewährung

(1) Die informationspflichtige Stelle kann den Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder in sonstiger Weise eröffnen. Die informationspflichtige Stelle kann Informationen, zu denen Zugang zu gewähren ist, auch unabhängig von einem Antrag nach § 3 Abs. 1 über das Internet oder in sonstiger öffentlich zugänglicher Weise zugänglich machen; § 4 Abs. 1 gilt entsprechend. Die Informationen sollen für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständlich dargestellt werden.

(2) Soweit der informationspflichtigen Stelle keine Erkenntnisse über ein im Antrag nach § 3 Abs. 1 konkret bezeichnetes Erzeugnis vorliegen, teilt sie dies dem Antragsteller mit und weist, soweit ihr dies bekannt und möglich ist, auf eine andere Stelle hin, bei der diese Informationen vorhanden sind. Sie kann die Anfrage auch an die andere Stelle weiterleiten; in diesem Fall unterrichtet sie den Antragsteller über die Weiterleitung.

(3) Die informationspflichtige Stelle ist nicht verpflichtet, die inhaltliche Richtigkeit der Informationen zu überprüfen, soweit es sich nicht um personenbezogene Daten handelt. Der informationspflichtigen Stelle bekannte Hinweise auf Zweifel an der Richtigkeit sind mitzuteilen.

§ 6
Gebühren und Auslagen

(1) Für Amtshandlungen nach diesem Gesetz der Behörden nach § 1 Abs. 2 oder § 3 Abs. 1 Satz 3 auch in Verbindung mit Satz 4 werden vorbehaltlich des Satzes 2 kostendeckende Gebühren und Auslagen erhoben. Der Zugang zu Informationen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 ist kostenfrei.

(2) Die nach Absatz 1 kostenpflichtigen Tatbestände werden durch Landesrecht bestimmt, soweit die Amtshandlungen nicht durch Behörden des Bundes vorgenommen werden.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die gebührenpflichtigen Tatbestände und die Gebührenhöhe zu bestimmen, soweit dieses Gesetz durch Stellen des Bundes ausgeführt wird. § 15 Abs. 2 des Verwaltungskostengesetzes findet keine Anwendung.

Anlage 13

Gesetz über den Zugang zu digitalen Geodaten
(Geodatenzugangsgesetz – GeoZG) vom 10. Februar 2009 (BGBl. I S. 278)

Abschnitt 1
Ziel und Anwendungsbereich

§ 1
Ziel des Gesetzes

Dieses Gesetz dient dem Aufbau einer nationalen Geodateninfrastruktur. Es schafft den rechtlichen Rahmen für

1. den Zugang zu Geodaten, Geodatendiensten und Metadaten von geodatenhaltenden Stellen sowie
2. die Nutzung dieser Daten und Dienste, insbesondere für Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können.

§ 2
Anwendungsbereich

(1) Dieses Gesetz gilt für geodatenhaltende Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

(2) Natürliche und juristische Personen des Privatrechts können Geodaten und Metadaten über das Geoportal nach § 9 Absatz 2 bereitstellen, wenn sie sich verpflichten, diese Daten nach den Bestimmungen dieses Gesetzes bereitzustellen und hierfür die technischen Voraussetzungen zu schaffen.

(3) Dieses Gesetz gilt auch für Geodatendienste, die sich auf Daten beziehen, die in den Geodaten enthalten sind, auf die dieses Gesetz Anwendung findet.

(4) Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (BGBl. 1994 II S. 1798; 1995 II S. 602) auch im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone und des Festlandsockels.

Abschnitt 2
Begriffsbestimmungen

§ 3
Allgemeine Begriffe

(1) Geodaten sind alle Daten mit direktem oder indirektem Bezug zu einem bestimmten Standort oder geografischen Gebiet.

(2) Metadaten sind Informationen, die Geodaten oder Geodatendienste beschreiben und es ermöglichen, Geodaten und Geodatendienste zu ermitteln, in Verzeichnisse aufzunehmen und zu nutzen.

(3) Geodatendienste sind vernetzbare Anwendungen, welche Geodaten und Metadaten in strukturierter Form zugänglich machen. Dies sind im Einzelnen:

1. Suchdienste, die es ermöglichen, auf der Grundlage des Inhalts entsprechender Metadaten nach Geodaten und Geodatendiensten zu suchen und den Inhalt der Metadaten anzuzeigen,
2. Darstellungsdienste, die es zumindest ermöglichen, darstellbare Geodaten anzuzeigen, in ihnen zu navigieren, sie zu vergrößern oder zu verkleinern, zu verschieben, Daten zu überlagern sowie Informationen aus Legenden und sonstige relevante Inhalte von Metadaten anzuzeigen,
3. Dienste, die das Herunterladen und, wenn durchführbar, den direkten Zugriff auf Kopien von Geodaten ermöglichen (Downloaddienste),
4. Transformationsdienste zur geodätischen Umwandlung von Geodaten.

(4) Interoperabilität ist die Kombinierbarkeit von Daten beziehungsweise die Kombinierbarkeit und Interaktionsfähigkeit verschiedener Systeme und Techniken unter Einhaltung gemeinsamer Standards.

(5) Geodateninfrastruktur ist eine Infrastruktur bestehend aus Geodaten, Metadaten und Geodatendiensten, Netzdiensten und -technologien, Vereinbarungen über gemeinsame Nutzung, über Zugang und Verwendung sowie Koordinierungs- und Überwachungsmechanismen, -prozesse und -verfahren mit dem Ziel, Geodaten verschiedener Herkunft interoperabel verfügbar zu machen.

(6) Geoportal ist eine elektronische Kommunikations-, Transaktions- und Interaktionsplattform, die über Geodatendienste und weitere Netzdienste den Zugang zu den Geodaten ermöglicht.

(7) Netzdienste sind netzbasierte Anwendungen zur Kommunikation, Transaktion und Interaktion.

(8) Geodatenhaltende Stellen im Sinne dieses Gesetzes sind die informationspflichtigen Stellen im Sinne von § 2 Absatz 1 des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704).

§ 4
Betroffene Geodaten und Geodatendienste

(1) Dieses Gesetz gilt für Geodaten, die noch in Verwendung stehen und die folgenden Bedingungen erfüllen:

1. Sie beziehen sich auf das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland oder auf die ausschließliche

noch Anlage 13

Wirtschaftszone der Bundesrepublik Deutschland gemäß Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen;

2. sie liegen in elektronischer Form vor;

3. sie sind vorhanden bei

   a) einer geodatenhaltenden Stelle, fallen unter ihren öffentlichen Auftrag und

      aa) wurden von einer geodatenhaltenden Stelle erstellt oder

      bb) sind bei einer solchen eingegangen oder

      cc) werden von dieser geodatenhaltenden Stelle verwaltet oder aktualisiert,

   b) Dritten, denen nach § 2 Absatz 2 Anschluss an die nationale Geodateninfrastruktur gewährt wird,

   oder werden für diese bereitgehalten;

4. sie betreffen eines oder mehrere der folgenden Themen:

   a) Koordinatenreferenzsysteme (Systeme zur eindeutigen räumlichen Referenzierung von Geodaten anhand eines Koordinatensatzes (x, y, z) oder Angaben zu Breite, Länge und Höhe auf der Grundlage eines geodätischen horizontalen und vertikalen Datums),

   b) geografische Gittersysteme (harmonisiertes Gittersystem mit Mehrfachauflösung, gemeinsamem Ursprungspunkt und standardisierter Lokalisierung und Größe der Gitterzellen),

   c) geografische Bezeichnungen (Namen von Gebieten, Regionen, Orten, Großstädten, Vororten, Städten oder Siedlungen sowie jedes geografische oder topografische Merkmal von öffentlichem oder historischem Interesse),

   d) Verwaltungseinheiten (lokale, regionale und nationale Verwaltungseinheiten, die die Gebiete abgrenzen, in denen die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsbefugnisse hat oder ausübt und die durch Verwaltungsgrenzen voneinander getrennt sind),

   e) Adressen (Lokalisierung von Grundstücken anhand von Adressdaten, in der Regel Straßenname, Hausnummer und Postleitzahl),

   f) Flurstücke oder Grundstücke (Gebiete, die anhand des Grundbuchs oder gleichwertiger Verzeichnisse bestimmt werden),

   g) Verkehrsnetze (Verkehrsnetze und zugehörige Infrastruktureinrichtungen für Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie Schifffahrt; dies umfasst auch die Verbindungen zwischen den verschiedenen Netzen und das transeuropäische Verkehrsnetz im Sinne der Entscheidung Nr. 1692/96/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 1996 über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes (ABl. L 228 vom 9.9.1996, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1791/2006 des Rates (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 1), und künftige Überarbeitungen dieser Entscheidung),

   h) Gewässernetz (Elemente des Gewässernetzes, einschließlich Meeresgebiete und aller sonstigen Wasserkörper und hiermit verbundener Teilsysteme, darunter Einzugsgebiete und Teileinzugsgebiete; gegebenenfalls gemäß den Definitionen der Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 vom 22.12.2000, S. 1), geändert durch die Entscheidung Nr. 2455/2001/EG (ABl. L 331 vom 15.12.2001, S. 1), und in Form von Netzen),

   i) Schutzgebiete (Gebiete, die im Rahmen des internationalen und des gemeinschaftlichen Rechts der Mitgliedstaaten ausgewiesen sind oder verwaltet werden, um spezifische Erhaltungsziele zu erreichen),

   j) Höhe (digitale Höhenmodelle für Land-, Eis- und Wasserflächen inklusive Tiefenmessung bei Gewässern und Mächtigkeit bei Eisflächen, sowie Uferlinien; (Geländemodelle)),

   k) Bodenbedeckung (physische und biologische Bedeckung der Erdoberfläche, einschließlich künstlicher Flächen, landwirtschaftlicher Flächen, Wälder, natürlicher (naturnaher) Gebiete, Feuchtgebiete und Wasserkörper),

   l) Orthofotografie (georeferenzierte Bilddaten der Erdoberfläche von satelliten- oder luftfahrzeuggestützten Sensoren),

   m) Geologie (geologische Beschreibung anhand von Zusammensetzung und Struktur des Untergrundes; dies umfasst auch Grundgebirgs- und Sedimentgesteine, Lockersedimente, Grundwasserleiter und -stauer, Störungen, Geomorphologie und anderes),

   n) statistische Einheiten (Einheiten für die Verbreitung oder Verwendung statistischer Daten),

   o) Gebäude (geografischer Standort von Gebäuden),

   p) Boden (Beschreibung von Boden und Unterboden anhand von Tiefe, Textur, Struktur und Gehalt an Teilchen sowie organischem Material, Steinigkeit, Erosion, gegebenenfalls durchschnittliches Gefälle und erwartete Wasserspeicherkapazität),

   q) Bodennutzung (Beschreibung von Gebieten anhand ihrer derzeitigen und geplanten künftigen Funktion oder ihres sozioökonomischen Zwecks wie zum Beispiel Wohn-, Industrie- oder Gewerbegebiete, land- oder forstwirtschaftliche Flächen, Freizeitgebiete),

noch Anlage 13

r) Gesundheit und Sicherheit (geografische Verteilung verstärkt auftretender pathologischer Befunde (zum Beispiel Allergien, Krebserkrankungen, Erkrankungen der Atemwege), Informationen über Auswirkungen auf die Gesundheit (zum Beispiel Biomarker, Rückgang der Fruchtbarkeit, Epidemien) oder auf das Wohlbefinden (zum Beispiel Ermüdung, Stress) der Menschen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Umweltqualität (zum Beispiel Luftverschmutzung, Chemikalien, Abbau der Ozonschicht, Lärm) oder in mittelbarem Zusammenhang mit der Umweltqualität (zum Beispiel Nahrung, genetisch veränderte Organismen)),

s) Versorgungswirtschaft und staatliche Dienste (Versorgungseinrichtungen wie Abwasser- und Abfallentsorgung, Energieversorgung und Wasserversorgung; staatliche Verwaltungs- und Sozialdienste wie öffentliche Verwaltung, Katastrophenschutz, Schulen und Krankenhäuser),

t) Umweltüberwachung (Standort und Betrieb von Umweltüberwachungseinrichtungen einschließlich Beobachtung und Messung von Schadstoffen, des Zustands von Umweltmedien und anderen Parametern des Ökosystems wie zum Beispiel Artenvielfalt, ökologischer Zustand der Vegetation durch oder im Auftrag von öffentlichen Behörden),

u) Produktions- und Industrieanlagen (Standorte für industrielle Produktion, einschließlich durch die Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24. September 1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. L 257 vom 10.10.1996, S. 6), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 166/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 33 vom 4.2.2006, S. 1), erfasste Anlagen und Einrichtungen zur Wasserentnahme sowie Bergbau- und Lagerstandorte),

v) landwirtschaftliche Anlagen und Aquakulturanlagen (landwirtschaftliche Anlagen und Produktionsstätten einschließlich Bewässerungssysteme, Gewächshäuser und Ställe),

w) Verteilung der Bevölkerung – Demografie (geografische Verteilung der Bevölkerung, einschließlich Bevölkerungsmerkmale und Tätigkeitsebenen, zusammengefasst nach Gitter, Region, Verwaltungseinheit oder sonstigen analytischen Einheiten),

x) Bewirtschaftungsgebiete, Schutzgebiete, geregelte Gebiete und Berichterstattungseinheiten (auf internationaler, europäischer, nationaler, regionaler und lokaler Ebene bewirtschaftete, geregelte oder zu Zwecken der Berichterstattung herangezogene Gebiete, dazu zählen Deponien, Trinkwasserschutzgebiete, nitratempfindliche Gebiete, geregelte Fahrwasser auf Binnen- und Seewasserstraßen, Gebiete für die Abfallverklappung, Lärmschutzgebiete, für Exploration und Bergbau ausgewiesene Gebiete, Flussgebietseinheiten, entsprechende Berichterstattungseinheiten und Gebiete des Küstenzonenmanagements),

y) Gebiete mit naturbedingten Risiken (gefährdete Gebiete, eingestuft nach naturbedingten Risiken (sämtliche atmosphärischen, hydrologischen, seismischen, vulkanischen Phänomene sowie Naturfeuer, die auf Grund ihres örtlichen Auftretens sowie ihrer Schwere und Häufigkeit signifikante Auswirkungen auf die Gesellschaft haben können), zum Beispiel Überschwemmungen, Erdrutsche und Bodensenkungen, Lawinen, Waldbrände, Erdbeben oder Vulkanausbrüche),

z) atmosphärische Bedingungen (physikalische Bedingungen in der Atmosphäre, dazu zählen Geodaten auf der Grundlage von Messungen, Modellen oder einer Kombination aus beiden sowie Angabe der Messstandorte),

z1) meteorologische Objekte (Witterungsbedingungen und deren Messung: Niederschlag, Temperatur, Gesamtverdunstung (Evapotranspiration), Windgeschwindigkeit und Windrichtung),

z2) ozeanografische Objekte (physikalische Bedingungen der Ozeane wie zum Beispiel Strömungsverhältnisse, Salinität, Wellenhöhe),

z3) Meeresregionen (physikalische Bedingungen von Meeren und salzhaltigen Gewässern, aufgeteilt nach Regionen und Teilregionen mit gemeinsamen Merkmalen),

z4) biogeografische Regionen (Gebiete mit relativ homogenen ökologischen Bedingungen und gemeinsamen Merkmalen),

z5) Lebensräume und Biotope (geografische Gebiete mit spezifischen ökologischen Bedingungen, Prozessen, Strukturen und (lebensunterstützenden) Funktionen als physische Grundlage für dort lebende Organismen; dies umfasst auch durch geografische, abiotische und biotische Merkmale gekennzeichnete natürliche oder naturnahe terrestrische und aquatische Gebiete),

z6) Verteilung der Arten (geografische Verteilung des Auftretens von Tier- und Pflanzenarten, zusammengefasst in Gittern, Region, Verwaltungseinheit oder sonstigen analytischen Einheiten),

z7) Energiequellen (Energiequellen wie zum Beispiel Kohlenwasserstofflagerstätten, Wasserkraft, Bioenergie, Sonnen- und Windenergie, gegebenenfalls

noch Anlage 13

mit Tiefen- beziehungsweise Höhenangaben zur Ausdehnung der Energiequelle),

z8) mineralische Bodenschätze (mineralische Rohstofflagerstätten wie zum Beispiel Metallerze, Industrieminerale, gegebenenfalls mit Tiefen- beziehungsweise Höhenangaben zur Ausdehnung der Lagerstätten).

(2) Einzelheiten zur Spezifikation der den Themen zugeordneten Geodaten werden durch Rechtsverordnung nach § 14 geregelt.

(3) Sind neben einer Referenzversion mehrere identische Kopien der gleichen Geodaten bei verschiedenen geodatenhaltenden Stellen vorhanden oder werden sie für diese bereitgehalten, so gilt dieses Gesetz nur für die Referenzversion, von der die Kopien abgeleitet sind.

(4) Verfügt die geodatenhaltende Stelle bezogen auf Geodaten und Geodatendienste nicht selbst über die Rechte an geistigem Eigentum, so bleiben diese Rechte von den Vorschriften dieses Gesetzes unberührt.

Abschnitt 3
Anforderungen

§ 5
Bereitstellung von Geodaten

(1) Die amtlichen Daten des Liegenschaftskatasters, der Geotopografie und des geodätischen Raumbezugs sind die fachneutralen Kernkomponenten der nationalen Geodateninfrastruktur. Sie werden für Zwecke dieses Gesetzes durch die hierfür zuständigen Stellen des Bundes und der Länder bereitgestellt.

(2) Die Geodaten nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 sind Bestandteil der Datengrundlage der nationalen Geodateninfrastruktur. Sie werden durch die hierfür jeweils ursprünglich zuständigen Stellen bereitgestellt.

(3) Die geodatenhaltenden Stellen haben ihre Geodaten auf der Grundlage der Daten nach Absatz 1 zu erfassen und zu führen.

(4) Soweit Geodaten sich auf einen Standort oder ein geografisches Gebiet beziehen, dessen Lage sich auf das Hoheitsgebiet mehrerer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft erstreckt, stimmen die zuständigen geodatenhaltenden Stellen mit den jeweils zuständigen Stellen in dem Mitgliedstaat beziehungsweise in den Mitgliedstaaten die Darstellung und die Position des Standorts beziehungsweise des geografischen Gebiets ab.

§ 6
Bereitstellung der Geodatendienste und Netzdienste

(1) Die geodatenhaltenden Stellen stellen sicher, dass für die von ihnen erhobenen, geführten oder bereitgestellten Geodaten und Metadaten mindestens die nachfolgenden Dienste bereitstehen:

1. Suchdienste,
2. Darstellungsdienste,
3. Downloaddienste,
4. Transformationsdienste,
5. Dienste zur Abwicklung eines elektronischen Geschäftsverkehrs.

(2) Die Dienste nach Absatz 1 sollen Nutzeranforderungen berücksichtigen und müssen über elektronische Netzwerke öffentlich verfügbar sein.

(3) Transformationsdienste sind mit den anderen Diensten nach Absatz 1 so zu kombinieren, dass die Geodatendienste und Netzdienste im Einklang mit diesem Gesetz betrieben werden können.

(4) Für Suchdienste sind zumindest folgende Suchkriterien zu gewährleisten:

1. Schlüsselwörter,
2. Klassifizierung von Geodaten und Geodatendiensten,
3. geografischer Standort,
4. Qualitätsmerkmale,
5. Bedingungen für den Zugang zu und die Nutzung von Geodaten und Geodatendiensten,
6. für die Erfassung, Führung und Bereitstellung von Geodaten und Geodatendiensten zuständige geodatenhaltende Stelle.

(5) Einzelheiten zur Spezifikation der Geodatendienste und Netzdienste werden durch Rechtsverordnung nach § 14 geregelt.

§ 7
Bereitstellung von Metadaten

(1) Die geodatenhaltenden Stellen, welche Geodaten und Geodatendienste als Referenzversion im Sinne von § 4 Absatz 3 bereitstellen, haben die zugehörigen Metadaten zu erstellen, zu führen und bereitzustellen sowie in Übereinstimmung mit den Geodaten und Geodatendiensten zu halten.

(2) Als Metadaten zu Geodaten sind mindestens nachstehende Inhalte oder Angaben zu folgenden Aspekten zu führen:

1. Schlüsselwörter,
2. Klassifizierung,
3. geografischer Standort,
4. Qualitätsmerkmale,

noch Anlage 13

5. bestehende Beschränkungen des Zugangs der Öffentlichkeit nach § 12 sowie die Gründe für solche Beschränkungen,

6. Bedingungen für den Zugang und die Nutzung sowie gegebenenfalls entsprechende Geldleistungen,

7. für die Erfassung, Führung und Bereitstellung zuständige geodatenhaltende Stelle.

(3) Als Metadaten zu Geodatendiensten und Netzdiensten sind mindestens Angaben zu folgenden Aspekten zu führen:

1. Qualitätsmerkmale,

2. Bedingungen für den Zugang und die Nutzung sowie gegebenenfalls hiermit verbundene Geldleistungen,

3. für die Erfassung, Führung und Bereitstellung zuständige geodatenhaltende Stelle.

(4) Einzelheiten zur Spezifikation der Metadaten werden durch Rechtsverordnung nach § 14 geregelt.

§ 8
Interoperabilität

(1) Geodaten und Geodatendienste sowie Metadaten sind interoperabel bereitzustellen.

(2) Einzelheiten werden durch Rechtsverordnung nach § 14 geregelt.

Abschnitt 4
Elektronisches Netzwerk

§ 9
Geodateninfrastruktur und Geoportal

(1) Metadaten, Geodaten, Geodatendienste und Netzdienste werden als Bestandteile der nationalen Geodateninfrastruktur über ein elektronisches Netzwerk verknüpft.

(2) Der Zugang zum elektronischen Netzwerk nach Absatz 1 erfolgt auf der Ebene des Bundes durch ein Geoportal.

§ 10
Nationale Anlaufstelle

(1) Die Organisation der nationalen Geodateninfrastruktur erfolgt in der Verantwortung eines nationalen Lenkungsgremiums des Bundes und der Länder.

(2) Das nationale Lenkungsgremium nimmt die Aufgaben der nationalen Anlaufstelle im Sinne des Artikels 19 Absatz 2 der Richtlinie 2007/2/EG wahr.

(3) Die Einzelheiten regeln Bund und Länder in einer Verwaltungsvereinbarung.

Abschnitt 5
Nutzung von Geodaten

§ 11
Allgemeine Nutzung

Geodaten und Geodatendienste sind vorbehaltlich der Vorschrift des § 12 Absatz 1 und 2 öffentlich verfügbar bereitzustellen. Werden Geodaten über Darstellungsdienste bereitgestellt, kann dies in einer Form geschehen, welche eine Weiterverwendung im Sinne von § 2 Nummer 3 des Informationsweiterverwendungsgesetzes vom 13. Dezember 2006 (BGBl. I S. 2913) ausschließt.

§ 12
Schutz öffentlicher und sonstiger Belange

(1) Der Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten über Suchdienste im Sinne des § 6 Absatz 1 Nummer 1 kann beschränkt werden, wenn er nachteilige Auswirkungen auf die internationalen Beziehungen, bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit oder die Verteidigung haben kann.

(2) Für den Zugang der Öffentlichkeit zu Geodaten und Geodatendiensten über die Dienste nach § 6 Absatz 1 Nummer 2 bis 5 gelten die Zugangsbeschränkungen nach § 8 Absatz 1 sowie § 9 des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704) entsprechend.

(3) Gegenüber geodatenhaltenden Stellen mit Ausnahme derjenigen Stellen im Sinne von § 2 Absatz 1 Nummer 2 des Umweltinformationsgesetzes vom 22. Dezember 2004 sowie gegenüber entsprechenden Stellen der Länder, der Kommunen und anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft sowie gegenüber Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft sowie auf der Grundlage von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit auch gegenüber Einrichtungen, die durch internationale Übereinkünfte geschaffen wurden, soweit die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten zu deren Vertragsparteien gehören, können der Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten sowie der Austausch und die Nutzung von Geodaten beschränkt werden, wenn hierdurch

1. die Durchführung eines laufenden Gerichtsverfahrens,

2. der Anspruch einer Person auf ein faires Verfahren,

3. die Durchführung strafrechtlicher, ordnungswidrigkeitenrechtlicher oder disziplinarrechtlicher Ermittlungen,

4. bedeutsame Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit,

5. die Verteidigung oder

6. die internationalen Beziehungen

gefährdet werden können.

noch Anlage 13

§ 13

Geldleistungen und Lizenzen

(1) Geodatenhaltende Stellen, die Geodaten nach § 4 Absatz 1 Nummer 4 oder Geodatendienste nach § 6 Absatz 1 anbieten, können für deren Nutzung Lizenzen erteilen und Geldleistungen fordern, soweit durch besondere Rechtsvorschrift nichts anderes bestimmt ist.

(2) Such- und Darstellungsdienste nach § 6 Absatz 1 stehen der Öffentlichkeit kostenlos zur Verfügung, soweit die Darstellungsdienste nicht über eine netzgebundene Bildschirmdarstellung hinausgehen; die geodatenhaltende Stelle kann die Weiterverwendung von Geodaten, die über Darstellungsdienste bereitgestellt werden, für einen kommerziellen Zweck sowie die Möglichkeit des Ausdruckens unterbinden. Soweit dem keine anderweitigen Rechtsvorschriften entgegenstehen, können abweichend von Satz 1 für die Nutzung von Darstellungsdiensten Geldleistungen gefordert werden, wenn die Geldleistung die Pflege der Geodaten und der entsprechenden Geodatendienste sichert, insbesondere in Fällen, in denen große Datenmengen mehrfach monatlich aktualisiert werden.

(3) Soweit für die Nutzung von Geodaten oder Geodatendiensten Geldleistungen gefordert werden, sind für deren Abwicklung Dienstleistungen des elektronischen Geschäftsverkehrs nach § 6 Absatz 1 Nummer 5 zu nutzen. Für solche Dienste können Haftungsausschlüsse, elektronische Lizenzvereinbarungen oder Lizenzen in sonstiger Form vorgesehen werden.

(4) Für Geodaten und Geodatendienste, die geodatenhaltende Stellen des Bundes zur Verfügung stellen, werden keine Geldleistungen von anderen geodatenhaltenden Stellen des Bundes gefordert, soweit deren Nutzung zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben nichtwirtschaftlicher Art erfolgt. Geodatenhaltende Stellen können Geodaten und Geodatendienste anderer geodatenhaltender Stellen mit deren Einverständnis in eigene Anwendungen einbinden; in diesem Fall muss gesichert sein, dass die Bedingungen für Lizenzen und Geldleistungen, die die das Einverständnis erklärende Stelle fordert, bei der Bereitstellung dieser Geodaten und Geodatendienste für weitere Stellen und Dritte eingehalten werden.

(5) Geodatenhaltende Stellen eröffnen den Organen und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben oder zur Erfüllung ihrer aus dem Gemeinschaftsrecht erwachsenden Berichtspflichten Zugang zu Geodaten und Geodatendiensten. Soweit hierfür nach den Absätzen 1 und 2 Lizenzen erteilt oder Geldleistungen gefordert werden, müssen sie mit dem allgemeinen Ziel des Austauschs von Geodaten und Geodatendiensten zwischen geodatenhaltenden Stellen vereinbar sein. Die von Organen oder Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft geforderten Geldleistungen dürfen das zur Gewährleistung der nötigen Qualität und des Angebots von Geodaten und Geodatendiensten notwendige Minimum zuzüglich einer angemessenen Rendite nicht übersteigen. Dabei sind die Selbstfinanzierungserfordernisse der geodatenhaltenden Stellen, die Geodaten und Geodatendienste anbieten, sowie der Aufwand der Datenerhebung und der öffentliche Zweck des Datenzugangs der Organe und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft angemessen zu berücksichtigen. Werden Geodaten oder Geodatendienste Organen oder Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft zur Erfüllung von aus dem Gemeinschaftsumweltrecht erwachsenden Berichtspflichten zur Verfügung gestellt, werden keine Geldleistungen gefordert.

(6) Soweit geodatenhaltende Stellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft öffentliche Aufgaben wahrnehmen, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können, finden die Regelungen des Absatzes 5 auch auf diese Anwendung. Absatz 5 gilt auf der Grundlage von Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit auch für die Lizenzerteilung an und die Geldleistungsforderung von Einrichtungen, die durch internationale Übereinkünfte geschaffen wurden, soweit die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten zu deren Vertragsparteien gehören.

(7) Die Bedingungen für den Zugang zu den Geodaten und ihre Nutzung werden in einer Verordnung nach § 14 geregelt.

Abschnitt 6
Schlussbestimmungen

§ 14

Verordnungsermächtigung

Die Bundesregierung wird ermächtigt, zur Erfüllung der Verpflichtungen aus den Durchführungsbestimmungen nach Artikel 5 Absatz 4, Artikel 7 Absatz 1, Artikel 16, Artikel 17 Absatz 8 sowie Artikel 21 Absatz 4 der Richtlinie 2007/2/EG, soweit diese den Anwendungsbereich dieses Gesetzes betreffen, Rechtsverordnungen ohne Zustimmung des Bundesrates zu erlassen.

§ 15

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Sachregister

Als Fundstelle ist die Nummer des Abschnitts oder des Beitrages angegeben, in dem der Begriff verwendet wird.

Abkürzungsverzeichnis/Begriffe

AA	Auswärtiges Amt
Abs.	Absatz
AFIG	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Gesetz
AFIVO	Agrar- und Fischereifonds-Informationen-Verordnung
AG	Aktiengesellschaft, aber auch: Arbeitsgruppe
AKIF	Arbeitskreis Informationsfreiheit
ALG II	Arbeitslosengeld II
Alt.	Alternative
AO	Abgabenordnung
APC	Arbeitsplatz-PC
ARGE	Arbeitsgemeinschaften nach dem Sozialgesetzbuch II
Art.	Artikel
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BBG	Bundesbeamtengesetz
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BfDI	Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImA	Bundesanstalt für Immobilienaufgaben
BK	Bundeskanzleramt
BLB NRW	Bau- und Liegenschaftsbetrieb NRW
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BPol	Bundespolizei
BPolD	Bundespolizeidirektion
BRAGO	Bundesgebührenordnung für Rechtsanwälte
Brem.GBl.	Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen
BRH	Bundesrechnungshof
bspw.	beispielsweise
BStU	Bundesbeauftragter für die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen DDR
BVA	Bundesverwaltungsamt, aber auch: Bundesversicherungsamt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht

BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BWahlG	Bundeswahlgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
DB	Deutsche Bahn
DBT	Deutscher Bundestag
d. h.	das heißt
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DIN	Deutsches Institut für Normung
Dok.	Dokument
Drs.	Drucksache
DRV Bund	Deutsche Rentenversicherung Bund
e. V.	eingetragener Verein
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
eBAnz.	elektronischer Bundesanzeiger
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EN	Europäische Norm
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EVS	Einkommens- und Verbrauchsstichprobe
f.	folgend
ff.	folgende
FOIA	Freedom of Information Act
gem.	gemäß
GeoZG	Geodatenzugangsgesetz
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GKV-Spitzenverband	Spitzenverband Bund der Krankenkassen
GOBT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
Hartz IV	Viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt
Hs.	Halbsatz
HZA	Hauptzollamt
i. d. F.	in der Fassung
i. R. s.	in Rede stehend
i. S. d.	im Sinne des (der)
i. S. e.	im Sinne einer (eines)
i. S. v.	im Sinne von
i. V. m.	in Verbindung mit
IFG	Informationsfreiheitsgesetz
IFGGebV	Informationsgebührenverordnung
IFK	Konferenz der Informationsfreiheitsbeauftragten in Deutschland

IT	Informationstechnologie
IWG	Informationsweiterverwendungsgesetz
KBV	Kassenärztliche Bundesvereinigung
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KOM	Europäische Kommission
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
LBA	Luftfahrt-Bundesamt
lit.	litera (=Buchstabe)
MDS	Medizinischer Dienst des Spitzenverbandes Bund der Krankenkassen e. V.
m. E.	meines Erachtens
o. a.	oben aufgeführt
o. g.	oben genannt
OVG	Oberverwaltungsgericht
PC	Personal Computer
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
s. o.	siehe oben
s. u.	siehe unten
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB I	Sozialgesetzbuch Erstes Buch (Allgemeiner Teil)
SGB II	Sozialgesetzbuch Zweites Buch (Grundsicherung für Arbeitssuchende)
SGB III	Sozialgesetzbuch Drittes Buch (Arbeitsförderung)
SGB IV	Sozialgesetzbuch Viertes Buch (Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung)
SGB V	Sozialgesetzbuch Fünftes Buch (Gesetzliche Krankenversicherung)
SGB VI	Sozialgesetzbuch Sechstes Buch (Gesetzliche Rentenversicherung)
SGB VII	Sozialgesetzbuch Siebentes Buch (Gesetzliche Unfallversicherung)
SGB VIII	Sozialgesetzbuch Achtes Buch (Kinder- und Jugendhilfe)
SGB IX	Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen)
SGB X	Sozialgesetzbuch Zehntes Buch (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)
SGB XI	Sozialgesetzbuch Elftes Buch (soziale Pflegeversicherung)
SGB XII	Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch (Sozialhilfe)
sog.	so genannt
Stasi	Staatssicherheitsdienst der ehemaligen DDR
StBA	Statistisches Bundesamt
StUG	Gesetz über die Unterlagen des Staatssicherheitsdienstes der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik (Stasi-Unterlagen-Gesetz)
TB	Tätigkeitsbericht
u. a.	unter anderem
u. ä.	und ähnliches
u. U.	unter Umständen
UIG	Umweltinformationsgesetz
usw.	und so weiter
VG	Verwaltungsgericht

vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VS	Verschlusssache
VSA	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen
VS-NfD	Verschlusssache – Nur für den Dienstgebrauch
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WSD	Wasser- und Schifffahrtsdirektion
www	World wide web
z. B.	zum Beispiel



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333